

***A Security Actorness da União Europeia: Análise do Estudo de
Caso do Mali e Reflexão Prospetiva***

Vasco Henrique Marques Barreto de Castro Ferreira

**Dissertação de
Mestrado em Ciências Políticas e Relações Internacionais**

Setembro 2018

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências Políticas e Relações Internacionais na área de especialização em Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica da Prof.^a Doutora Ana Isabel Xavier e sob a coorientação da Prof.^a Doutora Ana Paula Brandão

À minha mãe, avó e esposa

“Dos fracos não reza a história”

- Provérbio português

AGRADECIMENTOS

Dirijo os meus agradecimentos iniciais à Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, a minha segunda casa, onde me formei como profissional e cresci como ser humano. Foi nesta instituição que, depois de muitas incertezas quanto ao meu futuro, reingressei no ensino superior e vivi uma experiência académica que recordarei sempre com muita saudade. Sempre será a minha *alma mater*.

Manifesto a minha profunda gratidão à Sr.^a Prof.^a Doutora Ana Isabel Xavier, minha orientadora de Mestrado, e à Sr.^a Prof.^a Doutora Ana Paula Brandão, corientadora de Mestrado, por tão abertamente terem partilhado comigo os seus vastos e experimentados conhecimentos e por terem tão bem guiado esta minha travessia.

Por fim, agradeço a todos os colegas de curso, de trabalho, amigos e familiares pela sua paciência e apoio incondicional.

SUMÁRIO ANALÍTICO

O crescente grau de cooperação da União Europeia, em especial no campo da segurança e defesa, tem atraído a atenção da academia para a necessidade de definir que entidades devem ser classificadas como atores internacionais. Uma resposta a esta questão revestiria uma enorme importância para o estudo das Relações Internacionais, pois permitir-nos-ia saber a que entidades é possível aplicar teorias explicativas e modelos analíticos provenientes desta disciplina. Isto é de especial relevo quando considerado o propósito desta, que é precisamente o de estudar e explicar as interações entre atores internacionais no Sistema Internacional.

Das diferentes abordagens propostas, uma das que mais interesse despertou na academia encontra-se no conceito de *actorness*, que define um ator internacional pela capacidade que uma entidade tem de agir como tal. Este conceito, embora trabalhado por diversos autores, tem sido alvo de discussão em torno de qual o melhor modelo de análise a usar na sua aplicação.

A presente dissertação procurou validar a hipótese de que a UE agiu como um ator internacional de segurança na sua intervenção no Mali. Para tal, no primeiro capítulo, procedeu-se à exposição do estado da arte do conceito de *actorness*. Num segundo capítulo, apresentou-se uma definição e um modelo analítico de *actorness* composto pelos requisitos *Vontade e Reconhecimento*, sendo o primeiro constituído pelos componentes *Capacidade Institucional e Procedimental*, *Autonomia* e *Âmbito de Atuação*. No terceiro capítulo, aplicou-se este modelo de análise à UE, usando como estudo de caso a intervenção no Mali, com especial foco na operação EUTM Mali. Este capítulo termina com uma análise de resultados, onde se considerará validada a hipótese colocada, fruto do preenchimento, pela UE, dos requisitos propostos necessários para identificar que agiu como um ator de segurança internacional na sua intervenção no Mali.

Refletindo sobre os resultados obtidos pela análise da intervenção da UE no Mali, o sucesso da EUTM Mali em demonstrar *actorness* por parte da UE, não exclui a existência de indícios do que poderíamos identificar como um estado de *security actorness* “intermitente”. Este parece consequência da inconsistência da *Autonomia* da UE nas áreas de segurança de defesa, decorrente da natureza intergovernamentalidade da PCSD e da iniciativa nacional dos

Estados-Membros ao perseguir os seus interesses de política externa ultrapassando a UE, ou indo mais além, utilizando recursos comunitários para persecução dos seus objetivos estratégicos nacionais.

PALAVRAS-CHAVE: *Actorness*, União Europeia, Ator internacional, Segurança e Defesa, Mali.

ABSTRACT

The EU's growing degree of cooperation, especially in the fields of security and defence, has attracted scholar's attention to the question of which entities should be qualified as international actors. The answer to this question would have an enormous importance to the study of International Relations, enabling it would allow to pinpoint which entities to apply explanatory theories or frameworks of analysis developed by this field of social sciences, who's goal is precisely to study and explain the interactions between international actors in the international system.

From the proposed approaches to meet this goal, one that has raised the most interest from the academia is the concept of *actorness*, defining an international actor for its capacity to act as such. This concept, although valued by several authors, has been prone to raise discussion over which framework of analysis with which to apply it.

Having this in mind, the present paper proposes to validate the hypothesis of the EU has an international security actor. To do so, in the first chapter, we began by reviewing the main authors work and state of the art of the *actorness concept*, suggesting, in the second chapter, a definition and framework of analysis for *actorness*, composed by the requirements of *Will* and *Recognition*, the first one constituted by three components of *Institutional and Procedural Capacity*, *Autonomy* and *Field of Action*. In the third chapter, it was applied the suggested framework to the EU, using as case study its intervention in Mali, with a special emphasis on the EUTM Mali mission. This chapter concludes with the result's analysis, where the hypothesis will be found to be validated, as a result of the fulfillment by the EU of the proposed requirements, wich identify that it acted as an international security actor.

Reflecting on the results of the analysis of EU's intervention in Mali, the success of the EUTM Mali to demonstrate actorness doesn't exclude the remark that there seems to be indications that might imply an existing "intermittent" status of EU's security actorness. This status seems the consequence of the inconsistencies of its *Autonomy* in the fields of security and defence, due to the intergovernmental nature of the CSDP and the national initiative of Member-States to pursue their external policy interests, surpassing the EU, or even, using community's resources to achieve their own strategic national objectives.

KEYWORDS: *Actorness*, European Union, Security and Defense, International Actor, Mali.

ÍNDICE

I.Introdução.....	1
Enquadramento.....	1
Problemática.....	2
Metodologia.....	3
Estrutura	4
Capítulo 1–Actorness: Um Conceito como Ferramenta Analítica.....	5
1.1 Introdução ao Conceito de <i>Actorness</i>	5
1.2 Estado da Arte do Conceito de <i>Actorness</i>	7
1.3 <i>Actorness</i> : Contributos para uma Reflexão Crítica	19
Capítulo 2 – Modelo de Análise Proposto.....	24
2.1 <i>Vontade e Reconhecimento</i>	24
2.2 Reflexões Sobre o Modelo Proposto	30
2.3 Metodologia de Aplicação.....	33
Capítulo 3 – Aplicação do Modelo Proposto: A Intervenção da UE no Mali.....	37
3.1 Enquadramento Histórico da Crise do Mali	37
3.2. Preenchimento do Requisito de “ <i>Vontade</i> “	42
3.2.1 Componente “ <i>Capacidade Institucional e Procedimental</i> ”	42
3.2.2 Componente “ <i>Autonomia</i> ”	52
3.2.3 Componente “ <i>Âmbito de Atuação</i> ”	64
3.3 Preenchimento do Requisito de “ <i>Reconhecimento</i> ”	74
3.4 - Análise dos Resultados e Reflexão Prospetiva	83
II.Conclusão.....	89
III.Bibliografia	92
Fontes Primárias	92
Fontes Secundárias	96
Recursos Eletrónicos	102

LISTA DAS ABREVIATURAS

AA	<i>European Union Association Agreement</i>
AFISMA	<i>African-led International Support Mission to Mali</i>
AQMI	Al-Qaeda do Magreb Islâmico
AR	Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da Africa Ocidental
CEE	Comunidade Económica Europeia
CIVCOM	<i>Committee for Civilian Aspects of Crisis Management</i>
CMPD	<i>Crisis Management and Planning Directorate</i>
EUMC	<i>European Union's Military Committee</i>
CNRDE	Comité Nacional para a Restauração da Democracia e do Estado
CPCC	<i>Civilian Planning and Conduct Capability</i>
CPS	Comité Político e de Segurança
DEVCO	<i>Directorate-General for International Cooperation and Development</i>
EDA	<i>European Defense Agency</i>
EUGS	<i>Global Strategy for the European Union's foreign and security policy</i>
EUISS	<i>European Union's Institute for Security Studies</i>
EUMS	<i>European Union's Military Staff</i>
GPM	Grupo Político-Militar
MINUSMA	<i>United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali</i>
MNLA	Movimento Nacional de Libertação do Azauade
MUJAO	Movimento para a Unidade e Jihad na Africa Ocidental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PEV	Política Europeia de Vizinhança
SEAE	Serviço Europeu de Ação Externa
SI	Sistema Internacional
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia

TUE Tratado da União Europeia

UA União Africana

UE União Europeia

I. INTRODUÇÃO

O tema desenvolvido neste trabalho tem como título “A *Security Actorness* da UE: Análise do Estudo de Caso do Mali e Reflexão Prospetiva”. Pretende debruçar-se sobre a classificação da União Europeia (UE) à luz do estudo das Relações Internacionais, recorrendo ao conceito de *actorness* para analisar a persecução da sua política externa no Sistema Internacional (SI). Esta análise incidirá, em especial, no âmbito da segurança e defesa, usando como estudo de caso a intervenção no Mali. Este tema e a presente dissertação inserem-se na Especialização em Relações Internacionais do Mestrado de Ciência Política e Relações Internacionais.

Com este trabalho, procurar-se-á contribuir para uma melhor compreensão da UE como entidade no SI e para a categorização do seu papel na segurança internacional, assim como para um aprofundamento da discussão em torno do estatuto de ator internacional para o estudo das Relações Internacionais.

ENQUANDRAMENTO

O presente grau de cooperação da UE, aliado ao crescente número de capacidades por esta adquirida no campo da segurança e defesa, nomeadamente na projecção de forças em missões no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), tem vindo a colocar esta entidade no foco do estudo das Relações Internacionais, mais propriamente quanto à sua possível qualificação como ator internacional. Por consequência, tem sido em torno da UE que esta dúvida tem evidenciado a inexistência de um método de categorização de atores internacionais como um hiato para o estudo das Relações Internacionais, que conceitos como o de *actorness* tentam suprir.

Com recurso a este conceito, que tem como permissa identificar atores internacionais pela forma como agem como tal no Sistema Internacional, vários autores propuseram modelos analíticos possíveis de o aplicar, na tentativa de criar uma metodologia que

possibilitasse à academia identificar atores internacionais. No entanto, a discussão em torno destas diferentes propostas, ao invés de culminar numa ferramenta analítica consensual, acabou por fragmentar a academia relativamente a quais os melhores requisitos exigíveis para identificar capacidade de agir como um ator internacional.

Perante o acima exposto, quer relativamente à lacuna na identificação de atores internacionais por parte de uma disciplina que pretende estudar as relações entre estes atores, quer pelo reconhecimento do conceito de *actorness* como possível solução metodológica, que a presente dissertação tem como tema a *security actorness* da UE, procurando contribuir para uma melhor compreensão da UE como entidade no SI e para a categorização do seu papel na segurança internacional, assim como para um aprofundamento da discussão em torno do conceito de *actorness* e do estatuto de ator internacional para o estudo das Relações Internacionais.

PROBLEMÁTICA

É na sequência do acima constatado que este trabalho tenciona responder à seguinte pergunta de partida: “É a UE um ator internacional de segurança?”, Para isto, procuraremos validar a hipótese de que a UE agiu como um ator internacional de segurança na sua intervenção no Mali.

Dada a ausência de consenso académico, que referimos no anteriormente, quanto à melhor metodologia para responder à nossa pergunta de partida, procurámos definir um modelo analítico capaz de o fazer. Este modelo será aplicando à UE, com recurso ao estudo de caso da sua intervenção no Mali, com especial ênfase na missão militar da União Europeia com vista a contribuir para a formação das Forças Armadas do Mali (EUTM Mali).

METODOLOGIA

A necessidade de estabelecer um modelo de análise de *actorness* a aplicar à UE, levar-nos-á a rever o trabalho dos principais autores que se debruçaram sobre este conceito, apresentando o seu Estado da Arte. Para isto, recorreremos a uma recolha bibliográfica dos principais contributos teóricos sobre *actorness*, tendo estes autores sido seleccionados de entre os mais mencionados por outros autores, nomeadamente em obras cujo intuito é precisamente o de apresentar estados da arte do conceito de *actorness*. Feita esta revisita, será possível extrair os principais consensos e as principais críticas associadas às diferentes metodologias propostas, o que nos ajudará a propor um modelo mais adequado.

A escolha da UE como entidade a estudar deve-se à sua centralidade na discussão em torno da identificação de atores no Sistema Internacional, precisamente pelo grau de cooperação entre Estados-Membros desta entidade, algo visível na escolha recorrente por esta entidade pelos autores que utilizaram o conceito de *actorness* e que também permite uma melhor comparação do trabalho apresentado nesta dissertação com o destes autores. Já a escolha da intervenção no Mali como estudo de caso, compreendendo o período de fevereiro de 2012 a fevereiro de 2018, deve-se principalmente à existência de uma missão relativamente recente naquele país, a EUTM Mali, que priorizamos na nossa análise, mas que surge acompanhada de uma abordagem compreensiva da UE neste território, o que nos permitire observar várias formas de intervenção em simultâneo. De apontar igualmente a existência de várias publicações sobre esta intervenção, quer por fontes oficiais da própria UE, quer por diversas revistas científicas, briefings e relatórios de instituições académicas ou de organizações internacionais.

Para a aplicação do modelo ao estudo de caso, recorreremos à análise documental de fontes como tratados e acordos internacionais, legislação comunitária ou informação institucional e press releases. Estas fontes foram seleccionadas pelo seu carácter oficial, garantindo a sua credibilidade, sendo que, no que trata aos tratados, acordos e legislação comunitária, estas permitem a melhor caracterização, quer da entidade em causa, quer da sua relação com outras entidades. Para além destas fontes, de carácter mais qualitativo, recorreremos também a artigos académicos e relatórios de organizações relevantes e credíveis, procurando, através destes interpretar o impacto das primeiras no funcionamento da EU e analisar os acontecimentos relacionados com a intervenção no Mali.

ESTRUTURA

A presente tese está estruturada em quatro capítulos. No primeiro capítulo, dividido em três subcapítulos, apresentaremos o conceito de *actorness*, começando por expor a relevância do conceito, o sucesso da sua aceitação pela academia e o insucesso na obtenção de consenso na sua aplicação, que nos levará, num segundo momento, a rever alguns dos principais autores que sobre este se debruçaram, apresentando, no terceiro subcapítulo, o estado da arte do conceito de *actorness*, a partir do qual fundamentaremos a nossa recusa dos modelos até agora avançados e a necessidade de apresentação de um novo modelo de análise que nos permita dar resposta à nossa pergunta de partida

No segundo capítulo, igualmente dividido em três subcapítulos, apresentaremos a nossa proposta de modelo analítico para o conceito de *actorness*. No primeiro subcapítulo, expondo os requisitos de *Vontade* e *Reconhecimento*, no segundo refletindo sobre as questões identificadas como pertinentes presentes no modelo de análise proposto e, no último subcapítulo, debruçando-nos sobre a metodologia de aplicação do modelo proposto.

No terceiro capítulo, aplicaremos o modelo de análise proposto ao caso da UE, com recurso ao estudo de caso da missão militar da UE no Mali (EUTM Mali). No primeiro subcapítulo, apresentaremos uma contextualização histórica da intervenção e, no segundo e terceiro subcapítulos, analisaremos a missão à luz dos requisitos propostos, no primeiro destes pela *Vontade*, através dos seus três componentes (*Capacidade Institucional e Procedimental*, *Autonomia* e *Âmbito de Atuação*) e no seguinte pelo *Reconhecimento*. No quarto e último subcapítulo, analisaremos os resultados da nossa análise, terminando com uma breve reflexão prospetiva sobre a *security actorness* da UE.

CAPÍTULO 1—*ACTORNESS*: UM CONCEITO COMO FERRAMENTA ANALÍTICA

Para compreender a criação do conceito de *actorness*, começaremos, neste capítulo, por expor a relevância deste conceito enquanto resposta à necessidade, pela academia, de possuir uma ferramenta analítica para identificar atores internacionais. De seguida, passaremos por uma revisão bibliográfica de alguns dos principais autores que sobre este conceito se debruçaram, demonstrando o sucesso da sua aceitação pela academia e o insucesso na obtenção de consenso na sua aplicação. Por último, apresentaremos o estado da arte, a partir do qual fundamentaremos a a necessidade de elaborar um novo modelo de análise que nos permita dar resposta à nossa pergunta de partida.

1.1 INTRODUÇÃO AO CONCEITO DE *ACTORNESS*

O que define uma entidade como um ator nas Relações Internacionais? A resposta a esta questão tem uma grande importância para o estudo das Relações Internacionais enquanto ciência social, pois em grande medida, a figura do ator internacional é uma peça integrante e imprescindível do seu objeto de estudo. Independentemente do nível de análise escolhido (indivíduos, Estados, Regiões ou SI) a figura do ator internacional é sempre de invocação necessária, mas curiosamente, saber o que o define permanece uma das múltiplas discórdias existentes na academia (Drieskens, 2016, p. 2).

Se nos primórdios desta disciplina, quando ainda não o era autonomamente, o foco do estudo das Relações Internacionais estava voltado para o estudo das relações entre Estados Soberanos, como unidade de análise principal (Drieskens, 2016, p. 2), as constantes e inevitáveis mudanças ocorridas no SI foram limitando o poder destas entidades. Isto decorreu, quer internamente, com a expansão da democracia, e com esta, da divisão de poderes, do crescimento de uma sociedade civil capaz de utilizar instrumentos de poder, de agentes económicos privados acumuladores de um grande poder económico e/ou de influência, quer externamente, com o aparecimento de novos desafios internacionais (alterações climáticas, terrorismo internacional, ciberterrorismo) e de organizações

internacionais com cada vez mais capacidades numa ordem internacional (Strange, 2002, p. 127–134) que aparenta, mesmo que de forma frágil, ter dado firmes passos no sentido de enfraquecer a tão aparentemente estabelecida anarquia do SI.

Ora, se o objeto de estudo das Relações Internacionais parece hoje mais complexo do que nos seus primórdios, caberá à academia calibrar o seu foco, pois é necessário um consenso quanto às entidades cujas relações pretende estudar.

São estes Estados? Se sim, como defende a teoria realista, e que de certa forma ainda parece ser a resposta de maior consenso pela influência destes como unidade de análise para as Relações Internacionais (Drienskens, 2016, p.2), então mantemo-nos fiéis aos pressupostos dos primeiros académicos que embarcaram nesta disciplina, mas arriscamo-nos a ignorar se estes pressupostos se mantêm inalterados num SI que evoluiu. Por outro lado, há algo de insatisfatório nesta resposta, pois apesar dos Estados Soberanos serem, muitas vezes, a resposta imediata a esta questão, o próprio desenvolvimento do conceito de *actorness* demonstra a constatação de que estes não são os únicos atores nas relações internacionais (Drienskens, 2016, p. 3).

Ser ou não ser considerado um ator internacional deveria resultar de uma caracterização pormenorizada, para a qual certos requisitos ou capacidades deveriam estar reunidas, e como tal, não ser um estatuto inacessível para além de certas entidades, mas possível a toda e qualquer entidade que os reunisse ou possuísse. Se assim for, e por conseguinte, se não forem só os Estados atores internacionais, então a urgência de encontrar uma resposta à pergunta “O que define uma entidade como um ator internacional?” torna-se difícil de contornar e, talvez até, necessária de priorizar. Qualquer que seja a abordagem metodológica aplicada ao (ou a um) estudo das Relações Internacionais, passará, inevitavelmente, pela observação da relação, papel ou atributo de um ator internacional, que se, à partida, não se encontra definido, poderá comprometê-la.

Com a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE), surge uma entidade com características suficientemente contestatórias da posição do Estado Soberano como ator ímpar das Relações Internacionais. Tal levou a um aumento do número de autores que se questionavam sobre qual a caracterização da mesma (Cosgrove e Twitchet, 1970; Sjostedt, 1977; Hill, 1993). Seria este um possível ator internacional, cujo estudo nos poderia indicar novos critérios para a atribuição dessa caracterização? A forma como, à altura, a cooperação

européia começava a centralizar em Bruxelas determinadas funções e competências de soberania, tornavam este o caso mais desafiador desta conceção clássica de ator.

É nesta corrente de acontecimentos que surge o conceito de *actorness*, que desencadearia uma discussão entre diversos autores na procura da definição deste estatuto e dos requisitos a reunir para o atingir, na tentativa de aprimorar o que, se desejava, viesse a ser a ferramenta de análise identificadora de atores internacionais. Este percurso teve sucessos e insucessos, pois validou o otimismo da academia pelo conceito de *actorness* como possível solução para a classificação de atores internacionais, mas simultaneamente dividiu a academia, sobretudo pela referida discussão em torno do modelo de *actorness*, nomeadamente de quais os requisitos a observar.

Perante isto, o referido otimismo levou-nos a optar pelo conceito de *actorness* como ferramenta de análise, ao mesmo tempo que a mencionada divisão na academia quanto à sua aplicação, nos obrigou a uma análise mais detalhada de alguns dos contributos dos principais autores deste conceito, tentando compreender o seu estado da arte, e daí, seleccionar o enquadramento, a nosso ver, mais indicado para dar resposta à nossa pergunta de partida.

1.2 ESTADO DA ARTE DO CONCEITO DE ACTORNESS

Como referido, a predominância no SI de Organizações Internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a CEE, intrigou a academia pelo seu carácter supranacional, em especial com o Tratado de Bruxelas de 8 de abril de 1965, que estabelece como instituições da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e da Comunidade Europeia de Energia Atómica, a Comissão e Conselho da CEE, fazendo destas instituições comuns das Comunidades Europeias. Isto levaria a que alguns trabalhos da década de setenta do século XX se debruçassem sobre a natureza destas organizações.

Um dos trabalhos pioneiros desta vaga foi o de Cosgrove e Titchett (1970) que estudaram a capacidade de ação da ONU e da CEE no SI (Koops, 2011, p. 97). Estes definiram três critérios de análise para testar esta capacidade: Poder de decisão autónomo, proveniente de instituições centrais; a extensão do impacto destas organizações nas relações

internacionais; e o significado associado a este impacto, quer nos Estados-Membros, quer em Estados terceiros.

Com esta abordagem, os autores evidenciam a necessidade de uma análise a múltiplos níveis (*multilevel approach*), referindo nestes critérios a indispensabilidade de estudar as instituições da comunidade, mas também os Estados-Membros e até indivíduos protagonistas da integração europeia (Koops, 2011, p. 99). Outra característica presente no trabalho destes autores é a determinação do impacto das entidades e das suas relações externas nos outros atores. Esta observação marcará abordagens futuras ao conceito de *actorness* e aos critérios vistos como necessários para estudar a “capacidade de ator” de entidades como a CEE, isto porque, apesar da importância do trabalho que desenvolveram, Cosgrove e Titchett nunca chegaram a aprofundar o seu estudo na capacidade de ação destas entidades, não chegando a um modelo analítico para o conceito.

Esta lacuna acabaria por ser preenchida por Gunnar Sjöstedt, que desenvolve o conceito de *actorness* (Sjöstedt, 1977; Drienkens, 2016, p. 3), descrevendo-o como “*the capacity to act, and actual influence in terms of deliberately changing the outcome to one’s favor in international affairs*” (Sjöstedt, 1977, p. 16). Segundo este autor, para se concluir se uma entidade poderia ser considerada um ator internacional, dever-se-ia estudar a sua capacidade de atuar como tal (critério comportamental), capacidade essa que teria como consequência a obtenção de vantagens e concretização de objetivos agindo no teatro internacional, ou como dizia Sjöstedt, ser possuidor de “capacidade de ator”, para daí demonstrar “comportamento de ator”, que, no seu estudo, procurou na CEE (Sjöstedt, 1977, p. 16).

O modelo que Sjöstedt apresenta é algo complexo, podendo ser sintetizado na concretização de certos requisitos básicos, como a partilha de interesses e objetivos comuns (que funcionariam como forma e motivo de aplicação da capacidade de ator), possuir recursos próprios e um sistema de mobilização de recursos. Para além destes requisitos, a CEE deveria igualmente demonstrar ter instrumentos de decisão e monitorização (onde especifica sistemas de gestão de interdependências e de gestão de crises) e também instrumentos de ação, como delegações externas, agentes externos e uma rede de comunicação por onde manter as relações (Koops, 2011, p. 103; Niemann & Bretherton, 2013, p. 265).

Neste modelo, a *actorness* resulta do comportamento expressado através de interações diplomáticas e comerciais (pouca atenção é ainda dada à vertente securitária pela atividade predominantemente económica da CEE à altura), possíveis através de duas características apontadas por este autor como cruciais para adquirir a capacidade de ator: por um lado a coesão interna; por outro, a autonomia da entidade, que Sjöstedt descreveria como tendo de ser “distinta do ambiente externo” (Drienkens, 2016, p. 3).

Olhando o futuro, Sjöstedt antevê que a capacidade de ator da CEE seria influenciada, positiva ou negativamente, por fatores internos, como a vontade política dos seus Estados-Membros, uma análise custo/benefício da comunidade por estes feita, ou o aprofundamento da integração interna da comunidade, e por fatores externos, como estratégias determinadas e mantidas a longo prazo e um aprofundamento do posicionamento da CEE no SI (Koops, 2011, p. 106).

Sjöstedt abriria assim uma nova discussão na academia, primariamente focada na tentativa de reunir os melhores critérios (ou requisitos) para aplicar este conceito como ferramenta de análise, ou seja, estabelecer o que se deveria procurar para medir esta capacidade de ator, e consoante os resultados da metodologia proposta, considerá-la (ou não) capaz de atuar para adquirir deliberadamente vantagens, para agir a seu favor e para exercer influência.

Do seu trabalho, retiraremos, obviamente e antes de mais, o conceito de *actorness* como instrumento analítico, mas também a ideia de que, apesar do propósito principal ser o de diagnosticar se uma entidade é ou não um ator internacional, o desenvolvimento de "capacidade de ator" é gradual e mensurável. Para Sjöstedt, a CEE já se assumia num caminho de aprofundamento da sua coesão e autonomia, diagnóstico que viria, posteriormente, a validar a interpretação, partilhada por alguns autores, da UE como “ator em construção” (Bretherton & Vogler, 1999).

Há a retirar igualmente para esta nossa análise, a possibilidade de "papéis a desempenhar" como ator, ponderada por Sjöstedt para um futuro em que a CEE se pudesse considerar como ator em pleno, tendo este descrito como “*possible roles*” o de “*the armed community*” ou “*civil power community*” (Sjöstedt, 1977, p. 259-264).

O sucesso da proposta de Sjöstedt levaria vários autores a renunciarem-se sobre este conceito e a debruçarem-se sobre a evolução da CEE como ator internacional, tendo muito sido escrito, em especial na década de 90, aquando da transformação da CEE em UE.

Destes autores, é necessário destacar Christopher Hill (1993) que cunharia a expressão “*capacity-expectation gap*” referindo-se, num artigo do mesmo nome, ao desfasamento entre as expectativas construídas em redor desta entidade como ator internacional e o quão efetivamente capaz se demonstrava. Este autor, apesar de referir a *actorness* de Sjöstedt e a presença, conceito desenvolvido pelos autores Allen e Smith (Niemman & Bretherton, 2013, p. 266), acabaria por não se debruçar sobre estes, optando por evidenciar o desfasamento entre as expectativas da academia na CEE *versus* a capacidade desta última concretizar objetivos de política externa.

Em resposta a esta visão pessimista de Hill, Ginsberg (1999,2001; Koops, 2011, p. 115-119) apresenta uma perspetiva diferente da questão, considerando que o sistema de relações externas da UE, reagia a um conjunto de *inputs* e produzia um conjunto *outputs* na tomada de decisão perante o contexto internacional e regional, e que, assim sendo, demonstrava *actorness* e presença¹ (Ginsberg, 1999, p. 437-448). Por isto, define a UE como um ator internacional, mas cujas características levam a academia a sobrevalorizar o papel dos Estados e a subvalorizar o impacto de uma história e políticas partilhadas, defendendo que se deve ultrapassar a divisão realistas/liberais que sustenta estes problemas de perceção. Ginsberg defende então que a UE não é uma entidade supranacional, nem intergovernamental, mas sim um pouco de ambas, cuja presença, embora existente, é incoerente (Ginsberg, 1999, p. 449-450).

Mais tarde, Ginsberg decide aprofundar a análise dos efeitos da presença da UE através do que chamou de Impacto Político Externo (Koops, 2011, p. 116), que dividiu entre *Outputs*, *Ações*, *Resultados*, *Impacto* e *Efeitos*², que quanto maior fosse, maior seria a *actorness* da UE.

Desta forma, a *actorness* resultaria da presença da entidade, estando por isso a esta relacionada, levando à existência de uma hierarquia de *actorness* consequente da presença demonstrada, num espectro que iria da ausência de impacto de um determinado *output*, e,

¹ no que chamou de *feedback*.

² Traduzido de “*Outputs, Action, Outcome, Impact, Effect*”.

portanto, correspondente a uma *actorness* insignificante ou inexistente, até um impacto de ator significativo (alta presença), e, portanto, com totais capacidades de ator (alta *actorness*) (Ginsberg, 2001, p. 49-52; Koops, 2011, p. 116).

Para o nosso estudo, há três ideias principais relevantes que se retiram da análise de Ginsberg. Por um lado, a relevância do Impacto Internacional (Koops, 2001, p. 119) como ligado ao conceito de *actorness*, em consonância com Cosgrove e Titchett (1970), mas separado deste, podendo observar-se um através do outro. Por outro, a ideia de que, por vezes, a mesma entidade pode ter, ou não ter, *actorness*, o que molda a utilização do conceito de uma ferramenta de resposta binária para uma de respostas mais complexas. E por último, a ideia, que como veremos será abraçada por alguns autores e rejeitada por outros, de vários níveis de *actorness*.

Com o aproximar do final do século, surge uma abordagem cujo propósito iria além da proposta de novos requisitos adequados para o conceito de *actorness* e que denunciava a falta de critérios claros deste, quer para determinar o estatuto de ator da UE (Niemann & Bretherton, 2013, p. 265), quer para ser utilizado como instrumento de análise autónomo (Driekens, 2010, p. 3). Esta abordagem pragmática surge do trabalho de Jupille e Carporaso (1998) que se destaca na busca por aprimorar o conceito de *actorness* como ferramenta de análise.

A partir do estudo da UE em política ambiental internacional, estes autores apresentam quatro critérios de análise apontados como necessários para determinar a *actorness* de uma entidade: *Reconhecimento externo*, *Autoridade*, *Autonomia* e *Coesão* (Koops, 2011, p. 119; Thomas, 2010, p. 3-4; Niemann & Bretherton, 2013, p. 265-266; Drieskens, 2016, p. 3).

Relativamente ao *Reconhecimento externo*, os autores realçam que este serve de condição mínima para a *actorness*, separando este critério entre reconhecimento *de juri* e reconhecimento *de facto*. O primeiro, é relativo ao reconhecimento formal, diplomático e referente às relações institucionais tidas no enquadramento do Direito Internacional (Koops, 2011, p. 119). Já o segundo, é relativo a um reconhecimento tácito, implícito pelas interações e relações com a entidade por parte de outros atores internacionais. Apesar de mais difícil de quantificar e analisar, a inclusão deste reconhecimento *de facto* é importante, pois

possibilitará a separação de uma análise estatocêntrica³ ao, perante a análise de comportamentos, extrair informação necessária para um diagnóstico preciso da *actorness* da UE, que de outra forma facilmente seria excluída.

Com o critério *Autoridade*, Jupille e Carporaso abordam essencialmente a capacidade legalmente atribuída à UE para atuar, concedida por tratados ou outros mecanismos legais, identificando a delegação de competências de soberania dos Estados-Membros à UE, garantindo competência legal para agir. Para além desta autoridade formal, proveniente desta competência legal, é igualmente reconhecida a existência de uma autoridade informal, resultante, por exemplo, da credibilidade dada aos peritos e especialistas que integram as suas instituições (Niemann & Bretherton, 2013, pp. 265).

Quanto maior a *Autoridade*, maior a capacidade de atuar da entidade, que resultará no terceiro critério, o da *Autonomia*, vista por estes autores como o destaque (ou distinção e independência de outras entidades) das instituições da UE durante negociações internacionais, e a liberdade que têm para tomar decisões, traçar objetivos e implementar estratégias para os alcançar (Koops, 2011, p. 121).

Este critério determinará se, no estudo da UE, esta entidade se apresenta como uma “corporação” ou um “coletivo”, determinando, com isto, se poderá, ou não, ser tida como uma unidade, ou um conjunto de unidades, agindo conjuntamente por objetivos individuais, numa lógica de obtenção de poder e influência (Niemann, 2010, p. 265). Este critério de *Autonomia* aproxima-se mais do conceito de autonomia descrita por Cosgrove e Titchett que da de Sjöstedt, por se focar mais na capacidade de tomar decisões autonomamente, que no destaque face aos restantes intervenientes (Koop, 2011, p. 122).

Jupille e Carporaso apresentam como último critério a *Coesão*, subdividindo-a em quatro tipos: *Coesão em objetivos/valores*, referente à partilha de objetivos básicos; *Coesão tática*, indicativa de uma tentativa de reunir diversos objetivos numa única tática comum; *Coesão procedimental*, de consenso em torno de como a decisão é implementada ou alcançada; e *Coesão de outputs*, referente à criação de políticas ou objetivos comuns (Koops, 2011, p. 122; Niemann & Bretherton, 2013, p. 266). Este requisito será muito analisado por outros autores (Thomas, 2010; Conceição-Heldt & Meunier, 2014; Niemann & Bretherton,

³ de que, por exemplo, Sjöstedt é acusado (Niemann & Bretherton, 2013, pp. 265).

2013), enquanto requisito de coesão interna, nomeadamente na relação deste com a eficácia na ação da entidade.

Este enquadramento apresentado por Jupille e Carporaso (1998), na tentativa de conseguir incluir todas as variáveis do que vêm como essencial para alcançar o estatuto de ator, tem sido criticado pela sua complexidade (Scheler, 2014), excessivamente focado em fatores internos e pouco capaz de captar dados subjetivos, menos passíveis de uma análise mensurável, mas possivelmente importantes para determinar a influência da entidade estudada (Niemann e Bretherton, 2013, p. 266). Há, no entanto, que sublinhar a universalidade da sua aplicação a qualquer entidade, o aprofundamento dos critérios da *Autonomia* e *Autoridade* (algo que abordaremos em pormenor mais à frente), mas principalmente, o do *Reconhecimento* (Koops, 2011, p. 123) com a separação e identificação do *Reconhecimento de juri* e *de facto*.

Mas se o pragmatismo com que aqui descrevemos o trabalho destes autores é útil para uma análise de uma entidade como objeto de estudo, enquanto ferramenta analítica, é igualmente possível apontar a esta postura críticas relativamente à forma estanque como o percecionam, em detrimento de uma visão do percurso deste mesmo objeto de estudo.

Um exemplo de um modelo proposto nesses outros moldes é o apresentado por Bretherton e Vogler (1999; 2006), que abordam o conceito de *actorness* apresentando uma perspetiva construtivista. Depois de revisitarem este conceito de um prisma, quer do Direito Internacional, quer comportamentalista e, também, estruturalista, propõem um modelo próprio, que justificam como a tentativa de reconciliar, via teoria sociológica, a estrutura e o agente das anteriores, desviando o foco do seu conceito de *actorness* da identificação de um ator como tal, para a identificação do processo de construção de um ator internacional, colocando a UE alures neste percurso construtivo (Bretherton & Vogler, 2006, p. 12-23).

Assim, propõem a análise da UE enquanto ator “em construção” abordando um conjunto complexo de processos que se interagem, baseada na noção de *Presença*, *Oportunidade* e *Capacidade*” (Bretherton & Vogler, 2006, p. 24) que, nesta abordagem, funcionam mais como variáveis que moldam a ação externa (e, portanto, *actorness* da UE), do que critérios, ou requisitos, necessários para identificar a UE como ator.

Como *Oportunidade*, definem o ambiente de ideias e eventos, uma variável estrutural que contextualiza e molda a ação (ou inação) da UE, em constante mudança e determinada

por questões externas (o palco do SI), pela própria influência discursiva da UE sobre si mesma e pela forma como esta molda a construção da sua identidade coletiva (Bretherton & Vogler, 2006, p. 24).

Quanto à *Capacidade*, referem-se ao contexto interno de ação ou inação da UE, que permite capitalizar a *Presença* e agir sobre a *Oportunidade* (Bretherton & Vogler, 2006, p. 29). Apesar de ser o requisito mais focado em aspetos materiais (capacidades materiais da UE), a forma como estas são adquiridas, priorizadas e usadas eficazmente tem, para os autores, muito significado, propondo até, e invocando, o modelo de Sjöstedt, com os seus subtipos de análise das capacidades através de quatro critérios: Comprometimento partilhado de valores; legitimação interna de processos de decisão e de priorização da ação externa; Capacidade para identificar prioridades e formular políticas (consistência e coerência); e disponibilidade e capacidade de utilizar instrumentos políticos como diplomacia, negociação, instrumentos económicos e meios militares (Bretherton & Vogler, 2006, p. 30-35).

Como *Presença*, os autores referem a capacidade de se exercer influência externamente, moldar perceções, expectativas e o comportamento de outros (Bretherton & Vogler, 2006, p. 27), quer pela simples existência e identidade da UE, quer pelas consequências, muitas vezes não intencionais ou antecipáveis das suas prioridades e políticas, que geram respostas de terceiros (Bretherton & Vogler, 2006, p. 27).

O conceito de *Presença*, como acima indicámos, fora primeiramente apresentado por Allen e Smith (1990), como forma de explicar o impacto tido pela UE no SI, mas sem discutir obrigatoriamente se esta seria ou não um ator (Ginsberg, 1999, p. 448), impacto que, segundo estes autores, era observável, mas que não seria relacionável com a específica persecução de um propósito. O simples facto de existir, independentemente dos seus sucessos ou até capacidades de ação externa, permitiam à UE ter a capacidade de moldar ou filtrar as perceções de decisores políticos, influenciando as ações de outras entidades, principalmente na área económica, apesar de pouco na militar (Ginsberg, 1999, p. 448). Este conceito, que permite uma abordagem que se afasta de perceções mais conservadoras de conceitos de poder e “estatocêntricas”, é aproveitada por Bretherton e Vogler para descrever o impacto não equacionável ou propositado, mas existente, perceptível apenas por inferência nas ações ou inações de terceiros, e com isto permitindo uma análise de variáveis que, embora subtis, poderiam provar-se essenciais para compreender a predominância da UE no SI.

Estes autores contribuíram para a discussão em torno do conceito de *actorness*, principalmente pela análise da interação entre capacidades internas da UE e fatores externos, capacitadores ou não da sua ação externa. Neste aspeto, conseguiram cumprir com o seu propósito de harmonização de propostas estruturalistas e comportamentalistas. Apesar deste enquadramento ser, por vezes, considerado vago e de difícil aplicação (Conceição-Heldt & Meunier, 2014, p. 964), a relevância dada à noção de identidade e aos papéis a desempenhar é igualmente determinante para o que seriam futuras abordagens ao conceito de *actorness* (Koops, 2011, p. 129).

Paralelamente à discussão do enquadramento do conceito de *actorness*, alguns autores (Conceição-Heldt & Meunier, 2014; Groen & Niemman, 2013; Thomas, 2010) viraram a sua atenção para a aplicação e comprovação deste conceito, focando-se nomeadamente na eficácia como possível variável de medição do impacto da ação externa da UE e, portanto, do nível de *actorness* da mesma, partindo da assunção de que maior eficácia corresponderia a maior *actorness* (Conceição-Heldt & Meunier, 2014, p. 961). A importância dada a esta relação prendia-se com a necessidade de encontrar provas concretas de *actorness*, que se propunham observar na relação entre os requisitos desta apresentados e a eficácia na ação da entidade estudada, que caso fosse correspondente, a provaria.

Esta assunção levou a academia, numa primeira fase, a concentrar-se na coesão interna, requisito já identificado de *actorness* por Sjöstedt e por Jupille e Carporaso⁴, como, possivelmente, mais determinante para a eficácia da ação externa. Esta relação foi depois posta em causa, pois se, por vezes, parecia que maior coesão aumentava a eficácia da ação externa da UE, nomeadamente a nível regional, outras vezes, tal não se observava, o que parecia demonstrar a inexistência de uma correlação linear entre estas (Conceição-Heldt & Meunier, 2014, p. 961; Groen & Niemman, 2013, p. 266; Thomas, 2010, p. 25). Revisitaremos de seguida alguns autores que exploraram esta correlação entre eficácia e *actorness*.

Em primeiro lugar, Groen e Niemman (2013), também numa revisita ao modelo de *actorness* de Jupille e Carporaso, simplificando-o no sentido de manter somente os requisitos de *Coesão* e *Autonomia*, procuraram identificar a extensão da *actorness* e eficácia da UE na

⁴ Há que referir que Jupille e Caropaso discurdavam desta relação.

Conferência das Partes da 15.^a Convenção sobre Alterações Climáticas da ONU realizada em Copenhaga em dezembro de 2009. Estes autores separaram a *actorness*, que definiram como “a capacidade para agir ativamente e deliberadamente em relação a outros atores no SI” (Groen & Niemman, 2013, p. 309) da eficácia, conceptualizando esta última como resultante da primeira e relativa à capacidade de alcançar objetivos, condicionada por o que chamaram de estruturas de oportunidade.

Em segundo, Conceição-Heldt e Meunier (2014) exploram esta correlação identificando a eficácia externa como a capacidade de influenciar consequências e coesão interna como o grau até onde as regras de tomada de decisão produzem “uma única mensagem, proferida a uma só voz” (Conceição-Heldt & Meunier, 2014, p. 963). Para tal, comparam estudos de caso sobre estes dois eixos, medindo o nível de eficácia consoante a proximidade do objetivo alcançado ao objetivo estabelecido, que cruzam com o nível de coesão interna, calculado a partir da autoridade da UE perante o evento, consoante se tratasse de uma competência exclusiva, competência partilhada ou apenas uma coordenação e/ou apoio da ação de Estados-Membros pela UE.

Por último, Thomas (2010), elabora a sua noção de *actorness* em torno dos eixos convergência de preferências, consistência na implementação de políticas e determinação da política comum, que aplicou ao estudo de caso dos acordos bilaterais celebrados pelos Estados Unidos da América em desafio da jurisdição do Tribunal Penal Internacional.

Na sua análise, Groen e Niemman (2013), dividem a coerência em três tipos, nomeadamente Coesão de Preferência, Procedimental/Tática e de Resultados, defendendo que o baixo nível de coesão (de onde se destacam a coesão de preferências e de resultados) levaria a baixos níveis de eficácia. No entanto, salientam como muitos Estados não conseguem perseguir a sua política externa, ou quando o conseguem, nem sempre são bem-sucedidos (Groen & Niemman, 2013, p. 267), ao mesmo tempo que referem fatores externos, como a posição dos Estados Unidos da América e do Brasil, África do Sul, Índia e China, como relevantes debilitadores da ação da UE.

Esta última observação é reforçada por Thomas (2010), ao ponto de contrariar a conclusão de Groen e Niemman (2013), apontando que a substancialmente forte *actorness* da UE identificada, não bastou para que o *softpower* desta se sobrepusesse ao *hardpower* dos Estados Unidos da América, estando a UE a tentar substanciar a sua persuasão através

primariamente de argumentos morais e legais, que se provaram insuficientes, perante os condicionamentos a apoios militares e económicos usado pelos Estados Unidos da América, que acabariam por ser bem sucedidos no seu desafio à jurisdição do Tribunal Penal Internacional (Thomas, 2010, p. 26).

Reforçando os resultados de Thomas (2010), Conceição-Heldt e Meunier (2014) mostram que, mais uma vez, os fatores externos, como o tipo de negociação levada a cabo, o poder relativo do ator externo e a UE, o seu poder negocial, quer com a UE, quer com os Estados-Membros diretamente, e também as políticas alvo da negociação, parecem ser mais significativos para a eficácia da ação externa da UE que o nível de coesão interno demonstrado (Conceição-Heldt & Meunier, 2014, p. 973-975).

As conclusões destes estudos são para nós de grande relevância, pois demonstram como, apesar da coesão interna poder estar relacionada com a eficácia, a ideia de que essa relação é proporcional ou necessária para a existência de *actorness* pode ser posta em causa, pelo menos relativamente ao desejo de elevar esta casualidade a método de confirmação desta última.

Estas conclusões permitem levantar questões em torno da conceptualização da *actorness*, que podem significar um enfraquecimento, por um lado, da eficácia como prova de *actorness*, e por outro, da coesão interna como requisito essencial desta, como fundamentaremos mais adiante.

Para concluir, mencionaríamos apenas mais uma autora (Scheler, 2014) cuja relevância para este trabalho se encontra na resposta proposta para uma das críticas que consideramos mais pertinentes quando se revê a discussão em torno dos requisitos do conceito de *actorness*. Esta crítica prende-se com a necessidade de ter em conta a aplicabilidade do modelo proposto, de forma a contemplar os requisitos tidos como os mais adequados, como vimos vários autores a proporem, mas também acautelar que o enquadramento apresentado seja aplicável pela academia, evitando uma complexidade que impossibilite a sua utilização.

Desta forma, Scheler (2014) apresenta um modelo que pretende dar resposta a estas preocupações de complexidade na aplicação, repensando requisitos e focando-se numa proposta que otimizasse a aplicação do conceito de *actorness* enquanto ferramenta analítica.

A autora apresenta um modelo “simplificado” baseado na “*Auto-conceptualização*” e no *Reconhecimento*, como únicos requisitos necessários (Scheler, 2014, p. 14).

O primeiro requisito explora a “auto-imagem” que a entidade em análise tem de si e do seu papel, observáveis através de documentos e declarações oficiais e/ou discursos de detentores de cargos relevantes da entidade sobre a mesma. Para confirmar essa “*Auto-concepção*”, dados sobre como a entidade tenta materializar estes atos discursivos são necessários, como, por exemplo, deliberações oficiais, prova de que busca capacidades materiais nesse sentido, medição do estágio de implementação dos objetivos traçados, permitindo analisar a realidade por detrás de “sonhos” ou “esperanças” (Scheler, 2014, p. 14).

O segundo requisito é de carácter externo, e prende-se com o *Reconhecimento* dado por terceiros. Este requisito é semelhante ao *Reconhecimento* de Jupille e Carporaso (Scheler, 2014, p. 14-15), incluindo a necessidade de atender ao *Reconhecimento de jure e de facto*, manifestando a autora a importância de verificar desde acordos celebrados de forma institucionalizada, até aos laços subtis criados, por vezes até de carácter informal, com outras entidades.

Neste modelo, o conceito de “papéis a desempenhar” é igualmente relevante (tal como na antevisão de Sjöstedt para a UE), explorando a ideia de que o que é “auto-conceptualizado” por uma entidade (um papel), pode não ser o que outros lhe reconhecem (Scheler, 2014, p.13). Isto permite não só usar o conceito de *actorness* para definir se uma entidade é um ator internacional, mas também para perceber se o papel que essa entidade deseja desempenhar numa determinada área de políticas é ou não reconhecido por terceiros como o papel que desempenha.

Se a ideia do uso de apenas dois requisitos, observáveis sucintamente pela recolha de dados sobre perceções (próprias da entidade e de outras entidades em relação à primeira) pode ser criticada como redutora, a própria autora responde que, na verdade, muitos dos requisitos anteriormente avançados se tornam redundantes ou são intrínsecos aos que propõe (Scheler, 2014, p.16). Tal é observável, segundo a autora, na desnecessidade de estudar os procedimentos internos de alocação de capacidades de uma entidade ou a caracterização legal da mesma, quando esta se vê como agente e é reconhecida como tal por terceiros, ou pela forma como, por exemplo, a eficácia da entidade se tornar inevitavelmente observável

aquando da análise de como esta se “auto-concepciona” e de como é vista por terceiros (Scheler, 2014, p.16).

1.3 ACTORNESS: CONTRIBUTOS PARA UMA REFLEXÃO CRÍTICA

Revisitados alguns dos principais autores e, dessa forma, as principais conceptualizações de *actorness* e respectivos requisitos e meios de prova propostos, verificamos a existência de várias tendências e divergências na academia. Como podemos observar, a ideia central proveniente de Sjöstedt permanece relativamente consensual, ou seja, a discussão na academia não parece existir em torno da premissa de que se identifica um ator internacional por este agir como tal. Todavia, podemos igualmente constatar como isto não torna este um conceito, enquanto ferramenta analítica, consensual, sendo o principal ponto de discórdia a definição de quais os requisitos mais apropriados para identificar o comportamento de ator.

Os requisitos mais comumente apresentados são os relacionados com a autonomia/poder de decisão autónomo, reconhecimento, coesão interna/convergência e impacto/presença, verificando-se igualmente uma recorrente preocupação com a questão da eficácia e da necessidade de uma abordagem abrangente que explore vários níveis de análise, nomeadamente o plano interno a par do externo. A isto podemos acrescentar a possibilidade de uma resposta não binária à questão de se a UE é ou não um ator, como a menção de vários níveis de *actorness*, a hipótese da UE ser um ator *sui generis*, ou “em construção”, ou simultaneamente ator supranacional e entidade intergovernamental. Resumidamente, a academia está longe de chegar a um consenso sobre qual a melhor forma de responder à questão: o que define um ator internacional como tal nas Relações Internacionais?

Com o conceito de *actorness*, a academia foi mais longe que nunca na tentativa de o fazer, respondendo, sucintamente, que “é um ator aquele que age como tal”, e se não negamos a importância desse passo, podemos simultaneamente perceber, pela revisita histórica feita, como esse consenso acaba por adiar a discórdia para a discussão de quais os requisitos que, reunidos por uma entidade e verificados cientificamente, nos permitissem identificar capacidade de ação, e por conseguinte, um ator internacional. Como em tantas outras demandas do conhecimento Humano, e por muito que se tenha escrito sobre o tema,

temos este caminho iniciado (conceito de *actorness*), mas que aparenta não ter fim (um consenso) à vista.

Diversas críticas vão sendo apontadas relativamente aos enquadramentos apresentados pelos autores anteriormente referidos. Estas críticas vão da aparente singularidade europeia enquanto entidade "sui generis" (Drieskens, 2016; Jupille e Carporaso, 1998; Scheler, 2014), passando pela incapacidade do conceito de *actorness* se desprender do “colete de forças vestefaliano”, pelas constantes comparações aos Estados Soberanos (Niemann e Bretherton, 2013). Soma-se a estas críticas a constante fragilidade dos enquadramentos teóricos propostos e dos seus requisitos, em especial, a incapacidade de provar a relevância da eficácia (variável que mais se esperava capaz de mostrar "capacidade de ator"), da coesão interna, que era visto como dos requisitos do plano interno da entidade mais consensuais (Thomas, 2010; Goen & Niemann, 2013; da Conceição-Heldt, 2014) e da correlação entre capacidades e ação, identificada como “*capacity-expectation gap*” (Hill, 1993). Acrescenta-se a isto, ainda, a divergência entre os que defendem um conceito de *actorness* que possibilite uma identificação positiva ou negativa *versus* os que nela encontram uma ferramenta para analisar um “percurso de construção” (Drieskens, 2016; Thomas, 2010; Bretherton & Vogler, 2006, 2009) e a complexidade dos modelos apresentados, como desfavorável à sua aplicabilidade (Scheler, 2014).

Por tudo isto, propõe-se neste trabalho repensar o conceito de *actorness*, antes demais, como reconhecimento da sua utilidade enquanto ferramenta metodológica e, sobre o qual, cremos justificadas as esperanças de que este conceito consiga, de forma clara e esclarecedora, servir o seu propósito de responder à questão “o que define um ator internacional?”. Lembramos também que já identificámos esta questão como urgente para a disciplina e essencial para responder à pergunta sobre a qual nos debruçamos neste trabalho, ou seja, se a UE é um ator internacional de segurança. Para apresentarmos uma nova abordagem, devemos estabelecer se procuramos o conceito de *actorness* como ferramenta capaz de identificar um ator internacional, sendo o resultado do uso deste instrumento positivo ou negativo, ou se procuramos uma ferramenta cujo o propósito é entender o nível de capacidade de atuação de uma entidade, identificando o estágio em que se encontra num processo de construção, como defendido por alguns autores, dos quais se destacam Bretherton e Vogler (2006, 2009).

Com o sucessivo afastamento que a discussão académica foi tendo da pergunta que originou ao desenvolvimento o conceito de *actorness* em primeira instância, foi-se perdendo o objetivo de dar resposta à determinação do estatuto de ator. Esta finalidade perdeu-se em prol de responder a que requisitos teriam de ser reunidos, pela entidade estudada, para esta agir mais eficientemente no SI. Este desvio levou, inevitavelmente, à perceção de níveis de *actorness* num processo de construção e, portanto, de um estatuto de ator *em construção* por ainda não ter alcançado todos os requisitos para atuar com a eficácia necessária.

A nosso ver, esta perceção só faria sentido se contrastada com uma capacidade de ator “perfeita” (supostamente reconhecida a atores), enquanto estágio final num “percurso de ator” ou, no mínimo, a existência de um espectro de capacidades pre-definido, onde diversas entidades seriam colocadas, tendo em conta as capacidades demonstradas e as por demonstrar. Ora, a ideia de uma capacidade de ator “perfeita” como característica presente em “verdadeiros” atores internacionais e, portanto, almejável por entidades com níveis de *actorness* abaixo desse padrão, cai no mesmo “casaco de forças vestefaliano” que levou tantos autores a procurarem neste conceito uma alternativa às teorias do poder das correntes realistas. No mesmo sentido, um espectro de capacidades onde se posicionam entidades, rodeia a determinação do estatuto de ator, ignorando a necessidade de identificação que levou a academia a recorrer ao conceito de *actorness* em primeiro lugar.

Se não questionamos a premissa do conceito de *actorness*, de que a capacidade de atuar determinará, com certeza, o estatuto de ator (se atua, é ator), constatamos, no entanto, que os Estados Soberanos, reconhecidos atores internacionais, são imperfeitos na sua capacidade de ação. Esta constatação torna-se ainda mais evidente quanto mais afastamos as nossas observações das grandes potências, revelando uma maior divergência de capacidades apresentada por Estados, sem que tal perturbe o seu estatuto de ator.

Quando observamos microestados do Pacífico, como a República de Nauro⁵, Tuvalu⁶ ou República Federal da Micronésia⁷, verificamos que nenhum destes Estados possui qualquer força militar, mas têm estatuto de membro da ONU e são membros de outras organizações internacionais como a Comunidade das Nações (Nauro e Vanuatu) ou o Fórum

⁵ (área: 21 km²; População:11.359; Produto Interno Bruto:159 milhões de dólares).

⁶ (área: 26 km²; População :11.052; Produto Interno Bruto:42 milhões de dólares).

⁷ (área:702 km²; População: 104,196; Produto Interno Bruto:347 milhões de dólares).

das Ilhas do Pacífico e possuem uma série de relações bilaterais com outros Estados.⁸ Perante estes exemplos, rapidamente constatamos que atores há, e reconhecidos como tal, cujas capacidades são extremamente limitadas face a outros atores, sem que tal afete o seu estatuto. Há, portanto, que encontrar o mínimo denominador comum que sirva de linha de separação entre o que é, ou não, considerado um ator, e que vá além do apuramento de capacidades materiais ou recursos humanos.

Mais ainda, existem outros campos do estudo das Relações Internacionais focados na categorização dos atores, como as categorias de poder (superpotências, grandes potências, pequenas potências), muitas vezes vistos como de aplicação inadequada a entidades não reconhecidas como atores. Tal, cremos, evidencia que, mais do que outra forma de fazer o mesmo, é necessário priorizar a necessidade de encontrar uma ferramenta capaz de atribuir este estatuto para, daí, permitir a aplicação daquelas, e de outras tantas, categorizações anteriormente a estas vedadas.

Não queremos com isto defender uma limitação do conceito de *actorness* como instrumento, pois neste reconhecemos mais utilidades do que a mera identificação de um ator internacional, incluindo a análise de processos de construção que o possibilitem. Todavia, questionamos a preconceção e priorização da análise de um processo de construção relativamente à função de ferramenta de identificação, por só esta, a nosso ver, permitir fundamentadamente quaisquer outras considerações sobre a capacidade e estatuto de ator, dos seus papéis ou alcance. Resumidamente, de pouco nos serve uma ferramenta que explore os percursos de um objeto que permanecemos incapazes de identificar.

Concluindo este primeiro capítulo, esperamos ter conseguido justificar porque alegamos ser necessário priorizar a identificação de atores internacionais para as Relações Internacionais como ramo das ciências sociais, pela necessidade de definir o seu objeto de estudo. Já na revisão bibliográfica, espelhámos os principais modelos de *actorness* apresentados por vários autores, terminando com uma revisão dos vários requisitos naqueles propostos e das críticas a estes apontadas, revistas numa parte final para justificar a iniciativa de apresentarmos um modelo analítico de *actorness* alternativo.

⁸ Dados recolhidos em The World Factbook, da Central Intelligence Agency (CIA), em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> a 12/11/2017.

Posto isto, lancemo-nos à definição dos requisitos que vemos como essenciais para determinar o estatuto de ator, libertando-nos do que consideraríamos requisitos acessórios, que embora habilitados a determinar quão capaz um ator internacional pode ser, apresentam uma menor utilidade para diagnosticar o que é, ou não, um ator internacional.

CAPÍTULO 2 – MODELO DE ANÁLISE PROPOSTO

No presente capítulo, apresentaremos a nossa proposta de modelo analítico para aplicar o conceito de *actorness*. Começaremos por expor os requisitos de *Vontade e Reconhecimento*, justificando a sua utilização.

Apresentado o modelo proposto, procuraremos refletir sobre algumas questões tidas como pertinentes e que deste decorrem. Por último debruçar-nos-emos sobre a metodologia de aplicação deste modelo analítico, que usaremos no capítulo seguinte.

2.1 VONTADE E RECONHECIMENTO

Para reconhecer *actorness* a uma entidade, devemos comprovar que esta “age como um ator internacional”. Para tal, é primeiro necessário que esta seja uma entidade estudável. Existe, portanto, uma característica de “existência” indispensável, que isole o objeto de estudo como “algo” ou “alguém” a que se possa atribuir, ou não, o estatuto de ator, e que possa ir além do requisito de personalidade jurídica já descartado, pelas suas limitações, por Bretherton e Vogler (2006, p. 13-15).

Se, por outro lado, procuramos, como objeto de estudo das Relações Internacionais, as interações entre atores internacionais, pressupõe-se que a entidade candidata ao estatuto de ator seja capaz de interagir com outras entidades no SI.

Assim, o requisito a propor terá de ser capaz de distinguir “atores não internacionais” (por exemplo, atores do plano interno) ou internacionais, mas não-intervenientes nas relações internacionais (p. ex. uma empresa multinacional sem ambições de se envolver nas relações internacionais), de atores intervenientes nas relações internacionais, estes sim, relevantes para o nosso estudo.

Quando Sjöstedt aponta “*the capacity to act, and actual influence in terms of deliberately changing the outcome to one’s favor in international affairs*” (1977, p. 16) reconhece, por inferência, esta “existência/personalidade”, assim como a capacidade de interação e a propriedade de ter como âmbito de atuação o SI.

Onde propomos divergir de maior parte dos autores apresentados, é na definição da “capacidade de atuar”, mais concretamente, à ligação intrínseca entre a ação deliberada e eficácia na ação, deduzida da definição de Sjöstedt (1977) quando salienta o “influenciar efetivamente” e “alterar o resultado a seu favor”.

Como havíamos criticado, definir o ponto exato onde as capacidades de atuar passam a munir uma entidade de estatuto de ator é uma tarefa difícil num espectro tão vasto de capacidades de reconhecidos atores no SI. Tal dificuldade aumenta quando reduzimos o leque deste estatuto aos atores com capacidade para influenciar efetivamente o SI, alterando o resultado a seu favor, o que o limitaria a grandes potências, e mesmo assim, só quando estas fossem eficazes na sua ação, o que nem sempre acontece.

Assim, a solução passará por detetar ações deliberadas, independentemente da sua eficácia, desde que impactantes no SI, propondo definir *actorness* como: a capacidade de agir deliberadamente e de forma intencionalmente impactante no SI.

Sugerida esta definição do conceito, propomos determinar a existência de *actorness* com recurso dois requisitos: A *Vontade*, que se refere às intenções da entidade estudada e que é composta por três componentes; e o *Reconhecimento*, que pela reação das outras entidades no SI à *Vontade* da entidade estudada, validará a capacidade de esta atuar.

Começemos pelo requisito de *Vontade*, que definiremos como: os objetivos determinados por uma entidade cuja persecução e concretização seja, obrigatoriamente e intencionalmente, impactante no SI.

Procuramos na *Vontade* um requisito que permita incorporar a perceção que a entidade cria do seu papel, à semelhança (e com bastante influência) do requisito de “*Auto-concepção*” de Scheler (2014), mas que, para além da definição de um papel “macro” a desempenhar, normalmente apenas projetado por entidades detentoras de capacidades suficientes para tamanha ambição, permita incorporar a definição de objetivos pontuais, práticos e a procura ativa pela sua concretização. Deste modo, pretende-se manter somente variáveis independentes de lógicas de poder, permitindo reconhecer claramente várias entidades como atores internacionais, independentemente das discrepâncias de capacidades entre estas. É, ainda, de relevar que mais do que extrair da análise a uma entidade o papel que esta vê como seu, é fundamental verificar o que esta pretende atingir e como pretende atingi-lo.

Este requisito, como aqui definido, é constituído por três componentes obrigatórios: Capacidade Procedimental/Institucional, para construir a *Vontade*; *Autonomia*, na definição da *Vontade*; e o SI como *Âmbito de Atuação* desta *Vontade*.

A *Capacidade Institucional e Procedimental* prende-se com os instrumentos necessários para a formulação e persecução da *Vontade*. Neste componente, de carácter mecânico, é apenas exigido que a entidade possua os instrumentos procedimentais e institucionais necessários para formular e exprimir a sua *Vontade*, que após identificados, servirão para legitimar os dados recolhidos. Este componente deve existir, primeiramente, para identificar materialmente a existência de uma entidade estudável, mas principalmente, por ser através deste que nos fica acessível a observação da *Autonomia* e do *Âmbito de Atuação*.

Quanto à *Autonomia*, como aqui proposta, é muito semelhante à descrição de *Autonomia* e de *Autoridade* dada por Jupille e Carporaso (1998), influenciada pelo poder de decisão autónomo de Cosgrove e Titchett (1970) e pela autonomia da entidade de Sjöstedt, e pretende isolar a entidade como fonte da *Vontade*, permitindo o que Sjöstedt referia como a “distinção do ambiente externo”. Resumidamente, há que garantir que a *Vontade* é atribuível àquela entidade. É comprovando este componente que, por exemplo, se tentará distinguir a *Vontade* de um coletivo composto por vários atores (e, portanto, não uma, mas várias vontades conciliáveis) da *Vontade* atribuível a um ator, compreendendo que entidade possuí autonomia na formulação daquela *Vontade*. Este aspeto será crucial para determinar o estatuto de ator em organizações internacionais, separando a *Vontade* resultante “da soma das partes” da resultante da organização internacional como entidade autónoma.

No que trata à aglomeração do requisito *Autoridade* da Jupille e Carporaso (1998) neste componente, tal prende-se com a objeção de que esta separação, no contexto da procura da *Vontade* e da análise multiníveis, é necessária, alegando, pelo contrário, que se torna redundante. A ideia de *Autoridade*, destes autores, pretende isolar os casos de atuação da entidade estudada com base nas capacidades legais a esta confiadas ou delegadas, identificando como essencial que a entidade revestida dessa autoridade não tenha um “superior” a que responder relativamente a estas competências. Ora, esta lógica, aparentemente focada na inclusão de organizações internacionais no modelo por estes autores proposto, corre o risco de, pelo contrário, penalizar o estudo de organizações internacionais,

por não definir, na sua aplicabilidade, a distinção quanto ao que tradicionalmente se identifica por “plano interno” e “plano externo”.

Possui um Estado o requisito de autoridade? A resposta imediata seria que sim, por não existir qualquer entidade sua superior no plano externo, nem igual no interno, numa revisita livre ao conceito de Soberania como comumente entendido. No entanto, uma rápida observação do plano interno encontraria um conjunto de instituições internas concorrentes da ação do Estado, limites constitucionais e legais, nomeadamente o princípio de separação de poderes, ou mesmo a influência da sociedade civil. Todas estas “partes” que constituem o Estado dificultam uma identificação imediata e isolada de autoridade. No final, é a posição adotada pelo Estado, independentemente destes processos internos, que conta para as Relações Internacionais, por só este ter as ditas competências delegadas pelo plano interno. Tal deverá ser igualmente tido em conta nas organizações internacionais, cujo seu “plano interno” se encontra desfasado, e, portanto, obrigando-nos a reconhecer a posição adotada pela organização, independentemente dos seus processos internos terem como atuantes reconhecidos atores no SI.

É na sequência deste raciocínio que optámos por excluir o requisito de coesão interna, tão presente noutros modelos. Apesar do papel importante da coesão interna, independentemente de estarmos a falar de coesão entre instituições de uma entidade ou entre atores que constituem uma entidade, a escolha por esta omissão deve-se a deduzirmos que esta variável só é realmente relevante para a *actorness*, quando influencia a autonomia da entidade, devendo, portanto, estar nesta última o foco da nossa dissecação dos elementos caracterizadores de *actorness*.

Devido a tudo isto, cremos que o que contará para as Relações Internacionais é a *Autonomia*, enquanto liberdade de ação a cuja autoridade e coesão interna daquela entidade estão inerentes, mas cujo nexos de causalidade com estas é variável, e, portanto, secundárias na elaboração e tomada final de posição que expresse uma *Vontade* da entidade, só a esta atribuível. Tal não exclui que a busca por *Autonomia*, como aqui apresentada, não pressuponha a busca por Autoridade ou não figure a coesão como fator determinante para a existência daquela. Todavia, cremos que tal deve ser feito como consequência do estudo da primeira.

Quanto ao SI como *Âmbito de Atuação* da *Vontade*, referimo-nos à necessidade de a *Vontade* definida ter de ser voltada para interações no SI, com outras entidades do SI. O principal propósito deste componente é o de colocar a *Vontade* na arena internacional, permitindo a distinção entre atores relevantes para as Relações Internacionais (aqui referidos como atores internacionais) de outros atores, que não partilham este “âmbito de atuação”. Determinar o *Âmbito de Atuação* passará essencialmente por determinar se a persecução e concretização dos objetivos é intensionalmente impactante no SI. Isto não inviabiliza que uma entidade possa ter objetivos cuja persecução e/ou concretização não tenha impacto no SI, mas tal não será relevante para uma atribuição do estatuto de ator internacional, pois serão resultado de uma “vontade” em que a entidade opera noutra qualidade, por exemplo, enquanto agente do plano interno.

Creemos que, como está apresentado, este requisito permite a atribuição do estatuto de ator internacional sem tecer excessivas considerações sobre os mecanismos internos, focando-se em ambições externas consolidadas. Dessa forma, excluímos da análise requisitos, como a partilha de interesses ou objetivos comuns ou o sistema de mobilização de recursos de Sjöstedt(1977), a coesão interna de Jupille e Carporaso(1998), a ideia de capacidade de Bretherton e Vogler ou a convergência de preferências de Thomas, retirando destes apenas o mínimo denominador comum: a *Capacidade Institucional e Procedimental* necessária para identificar a existência da entidade, cuja verificação permite estabelecer a amplitude da *Autonomia* da *Vontade*.

Ao mesmo tempo, excluímos situações em que a persecução de objetivos, por uma entidade, que nada tenha que ver com o SI, mas que, de alguma forma, suscite reações de atores do SI, não precipite um diagnóstico de ator internacional indevidamente. Este é o igualmente o motivo porque apresentamos o *Âmbito de Atuação* como componente da *Vontade* e não do *Reconhecimento*, pois é a *Vontade* que deve ter, invariavelmente, o SI como âmbito de atuação, não podendo esta ser observável *à posteriori* como consequência imprevista de uma vontade que não almeja a arena internacional.

Comprovada a existência destes três componentes, qualquer entidade que construa, com as suas capacidades institucionais e procedimentais, uma *Vontade* autónoma que tenha como âmbito de atuação o SI, possuirá este primeiro requisito de *Vontade*.

Mas tal não é suficiente. A demonstração de que a *Vontade* tem impacto no SI, e, portanto, que possui as capacidades de atuar como ator, só é possível se for cruzado com um outro requisito, de carácter comprovativo: o *Reconhecimento*, como apresentado por Jupille e Carporaso (1998) e Scheler (2014).

É o *Reconhecimento* que valida a capacidade de impacto e internacionalização da *Vontade*, visível na reação das outras entidades no SI à entidade estudada. Estas reações surgem perante a persecução dos objetivos traçados pela *Vontade* da entidade estudada (quando age objetivamente). Apesar de ser possível defender que estas reações surgem igualmente perante a formulação desses objetivos (comprovando a perceção legítima de uma ação potencial da entidade estudada), este reconhecimento comprovará um potencial, mas não uma ação intencional, que é o que, pelo conceito de *actorness*, procuramos.⁹ Ou seja, é a reação à persecução da *Vontade* que denunciará a ação, o que permitirá, por inferência entre a ambição e reação, comprovar a existência de capacidade de agir como ator e, por conseguinte, de *actorness*.

Para determinar o *Reconhecimento*, mais do que procurar uma paridade de trato, ou uma admissão de existência (do outro) expressa, pretende-se estudar a reação, direta ou indireta, expressa ou tácita, pelos outros atores do SI à *Vontade* da entidade estudada. Por este motivo, mais relevante para ao nosso estudo do que como se criam as condições para o *Reconhecimento*, é a forma como este pode ser observado, algo que nos leva à distinção das duas modalidades já apresentadas por Jupille e Carporaso (1998), de *Reconhecimento de juri* e *de facto*.

Quando observamos relações formais (*de juri*), facilmente identificamos reconhecimento entre as partes, no entanto, é necessário observar as relações informais ou o reconhecimento tácito, observável nas ações de uma entidade em relação a outra ou em reação à outra, mesmo que sem um reconhecimento formal. Pela importância dada, não só à relação com, mas à reação de, entidades terceiras, incluímos assim, neste requisito, não só os contributos de Jupille e Carporaso (1998), mas de Cosgrove e Titchett (1970), quando

⁹ A exceção, na aceitação de um reconhecimento de uma ação potencial, como prova de *actorness*, põe-se quando a persecução de um objectivo se obtém através de reações de terceiros à formulação de outro. P.ex. não é necessário que uma potência nuclear use uma arma nuclear para atingir o objectivo de *deterrence*, basta a ação potencial de recorrer ao dito armamento para a persecução do objectivo de persuasão nuclear se concretizar. No entanto, a ação potencial existe, mas a intencional (*deterrence*) também.

referem o impacto da entidade e da sua relação externa com outros atores (referidos como Estados terceiros por estes autores)¹⁰.

Há, por último, que reforçar dois pontos quanto ao *Reconhecimento*. O primeiro, é de que o *Reconhecimento* aqui descrito deve ser direcionado à *Vontade* da entidade estudada, pois outros estímulos há que despoletam reações de atores no SI, sem que sejam obrigatoriamente provenientes de atores internacionais (por exemplo, ocorrência de desastres naturais ou escassez de recursos naturais), que devem ser excluídas do termo. O segundo, prende-se com a importância de, mesmo que esta ferramenta de análise seja aplicada a uma interação bilateral, tal não exclua a necessidade de procurar provas de reconhecimento desta interação em terceiros, de forma a fortalecer consideravelmente o argumento de que a *Vontade* em causa é impactante no SI.¹¹

2.2 REFLEXÕES SOBRE O MODELO PROPOSTO

O enquadramento proposto não será, certamente, imune a críticas. Por esse motivo, salientam-se de seguida três assunções não consensuais que, da forma como se encontra construído, quem utilize este instrumento de análise se deparará. Estas assunções, surgem da necessidade de responder, em primeiro lugar, à definição de atores internacionais como atores relevantes para as Relações Internacionais pelo seu âmbito de atuação impactante no SI, em segundo, à necessidade de restringir o estatuto de ator às entidades que possuam capacidade de ação unilateral ou incluir as que atuam via influência sobre atores com essa capacidade, e por último, qual a diversidade em “áreas de atuação” da entidade para ser considerada um ator internacional.

A primeira, que resulta na distinção entre atores relevantes e não relevantes para as Relações Internacionais, prende-se com a necessidade de selecionar objetos de estudo de um universo lato de possíveis candidatos e, desta forma, colocar toda e qualquer entidade numa

¹⁰ Não referimos o impacto nos Estados-Membros de que também falam Cosgrove e Titchett (no caso da entidade estudada ser uma organização internacional) pelo mesmo motivo que aglomeramos a Autoridade na Autonomia. Ou seja, trataremos os Estados-Membros, quando verificada Autonomia na organização internacional, como “plano interno”, e, portanto, algo secundário para a questão da *actorness*.

¹¹ Esta observação parte da necessidade de, por um lado, não excluir da busca por *actorness* a análise da interação bilateral entre entidades que não sejam Estados, e por outro, do reconhecimento do argumento Estruturalista de que as relações entre atores não estão isoladas, e portanto, será possível identificar repercussões destas em reações de terceiros, nomeadamente Estados.

posição de igualdade inicial, antes da aplicação da ferramenta de análise proposta, para vir a ser, ou não, reconhecida como ator internacional. A forma como aqui se propõe fazer essa diferenciação, como acima descrito, parte do âmbito de atuação da entidade e se este tem, ou não, a intenção de ser impactante no SI. Distinguir o que é “impactante” no SI, é determinável pelo Reconhecimento. Se a entidade demonstra ter objetivos cuja persecução e/ou concretização é intencionalmente impactante no SI (logo, tem o SI como âmbito de atuação), apenas a reação (expressa ou tácita) de outros atores do SI a esta *Vontade* o pode comprovar.

A segunda é a resultante da convivência entre atores internacionais num espectro de capacidades extenso e de disparidades acentuadas, nomeadamente entre atores verdadeiramente capazes de alterar as normas do SI e atores apenas capazes de influenciar os primeiros a fazê-lo. Este problema é bastante pertinente quando procuramos definir um ator internacional.

A solução aqui apresentada deriva da conjugação do pressuposto comumente aceite de reconhecer aos Estados, independentemente de serem grandes ou pequenas potências, o estatuto de ator internacional, com as conclusões de estudos relacionados com a política externa das pequenas potências, que demonstram como a incapacidade de agir unilateralmente se materializa numa linha orientadora de política externa focada na influência junto de grandes potências, para que, através da ação destas, possam atingir os seus objetivos (Hey, 2003).

Se vemos em reconhecidos atores internacionais esta estratégia, e nestas reconhecemos atitude de ator, então é possível reconhecer como atores entidades cuja verdadeira capacidade de atuação no SI resulta desta forma de influência, por não o conseguirem fazer diretamente, não sendo, portanto, a capacidade de ação unilateral um pressuposto necessário para o reconhecimento do estatuto de ator.

A terceira, está também relacionada com a relação entre o estatuto de ator e o âmbito de atuação da entidade, mas numa perspetiva quantitativa e não qualitativa.

Se na revisita dos principais autores do conceito de *actorness* verificámos a hipótese de “vários níveis de *actorness*”, com a qual o enquadramento aqui proposto discorda, não encontrámos, no entanto, uma definição, quantitativa ou qualitativa, de “áreas de atuação de

ator” onde as capacidades devam ser necessariamente empregues para que exista um reconhecimento de *actorness*.

Para reconhecer uma entidade como ator, através da capacidade de agir como tal, quais são as capacidades que contabilizamos? Quais e quantas são as áreas de atuação que reconhecemos como atributivas do estatuto de ator, que sendo a entidade estudada capaz de desempenhar, nos permite classificá-la como tal?

Esta questão não é posta com frequência, cremos, pela influência dos Estados como figura de referência para o estatuto de ator internacional, sendo que os Estados desempenham um leque de tarefas internacionais que nos habituámos a relacionar com esse estatuto. No entanto, a limitação de atuação de Estados é visível quando falamos dos chamados “novos desafios” como as alterações climáticas ou as migrações internacionais, cuja capacidade, mesmo de grandes potências, se encontra aquém da necessária para a sua resolução, sem que tal “destrone” o Estado como ator internacional.

No lado oposto do espectro, se uma entidade é exclusivamente focada numa destas “áreas de atuação”, seja ela, por exemplo, económica ou de segurança, exclusivamente, mas nesse âmbito é capaz de mostrar capacidade de ator, será tal suficiente para lhe atribuir o estatuto de ator, ainda que só ator internacional, respetivamente, económico ou de segurança?

Escolhemos um enquadramento que possibilite qualquer atuação, em uma ou mais áreas, desde que se comprove *Vontade* e Reconhecimento, justificando que, tal abordagem, permite melhorar a aplicabilidade desta ferramenta, por possibilitar a análise de atuação de uma entidade sem obrigar a uma análise exaustiva de todas as atuações da mesma, descobrindo se esta se comporta como um ator internacional, pelo menos, numa determinada área de atuação.

Tal permitirá que, com recurso ao modelo proposto, uma determinada entidade possa ser classificada como um ator de segurança internacional, provando que demonstra *security actorness*, mesmo que, ainda com recurso a este modelo, se verifique que a mesma entidade não é um ator económico internacional. Neste exemplo, a entidade em causa seria, todavia, um ator internacional, ainda que especificamente de segurança. Desta forma, cremos, este modelo permitir-nos-á responder à questão de se a UE é um ator internacional de segurança.

2.3 METODOLOGIA DE APLICAÇÃO

O modelo proposto tem como propósito ser aplicado na análise de uma entidade, visando diagnosticar *actorness*. Para tal, será necessário apresentar a metodologia de aplicação do mesmo, de forma a verificar o preenchimento dos requisitos *Vontade* e Reconhecimento pela entidade estudada. A nossa proposta começa pelo preenchimento requisito *Vontade*, verificando a presença dos seus componentes *Capacidade Institucional e Procedimental*, *Autonomia* e *Âmbito de Atuação*, partindo daí para a verificação do requisito Reconhecimento. Propomos igualmente que esta análise à *actorness* da entidade seja intercalada com um estudo de caso.

Seguindo esta prescrição, começaremos, portanto, por observar se a entidade estudada usa as suas *Capacidade Institucional e Procedimental* para construir a sua *Vontade*, identificando-as. Tal será feito recolhendo documentos constituintes da entidade e documentação oficial por esta emitida, analisando declarações dos seus representantes e publicações dos seus órgãos, instituições, comissões, altos-cargos, entre outros, identificando procedimentos de formulação e persecução da *Vontade* da entidade.

De seguida, deverão analisar-se objetivos formalmente definidos, mas também aqueles relacionados com a obtenção de capacidades para os os concretizar, que possam, por inferência, indicar-nos *Vontade*. Estes objetivos podem variar desde grandes projetos definidores de um “papel a desempenhar” que a entidade procura prosseguir, até objetivos concretos de satisfação de necessidades internas da entidade.

Através desta análise, procurar-se-á igualmente provas de *Autonomia*, retirando desta qual a independência da entidade para, através das suas Capacidade Institucionais e Procedimentais verificadas através das fontes supracitadas, elaborar a sua *Vontade* autonomamente.

Completando a análise da *Vontade*, deverá verificar-se se estes objetivos têm o SI como âmbito de atuação, procurando perceber se a sua concretização ou persecução tem impacto neste, algo que nos propomos identificar através da análise dos objetivos traçados, verificando se expressamente ou tacitamente almejam a arena internacional, retirando ilações comprováveis aquando da análise do Reconhecimento.

Para isto, procuraremos entidades terceiras (ou no caso de uma relação bilateral, dessa entidade e de terceiras) que reajam a esta concretização ou persecução dos objetivos da primeira, reconhecendo-os ao fazerem-no, e desta forma, provando-se o reconhecimento da *Vontade*. Para isto, será igualmente necessário recorrer a documentação oficial das entidades terceiras, acordos e tratados entre as entidades, declarações dos seus representantes, publicações de imprensa dos seus órgãos, instituições, comissões e altos-cargos (*press releases*), instalações de serviços externos como embaixadas, delegações ou missões, entre outras provas de cooperação ou confronto.

Se, perante a informação recolhida, identificarmos uma *Vontade*, autónoma, gerada e processada por capacidades institucionais e procedimentais próprias, que intencionalmente visa ser impactante no SI e for reconhecida por terceiros, *de juri* ou *de facto*, podemos dizer que esta entidade “age como um ator”, reconhecendo-lhe *actorness*, e, por conseguinte, o estatuto de ator.

Para testar o enquadramento de *actorness* proposto, estudaremos a UE, por três motivos principais. Em primeiro lugar, porque é com o estudo da UE que o conceito de *actorness* se cria e se expande, evidenciando-se, por isso, como a melhor entidade sobre a qual aplicar o modelo apresentado, possibilitando uma análise comparativa entre este e outros enquadramentos elaborados por outros autores. Cremos que esta abordagem se mostra benéfica para identificar as vantagens ou insuficiências da nossa proposta, facilitando uma avaliação pela academia, que contribuirá para a discussão sobre o estatuto de ator e o conceito de *actorness*, que é a principal finalidade deste trabalho.

O segundo motivo explora o facto da UE ser uma entidade internacional com uma ampla extensão de competências, com instituições consolidadas e que possui uma componente de atuação de segurança e defesa, nomeadamente na realização de missões e operações externas. Estas características estão enquadradas no mesmo motivo por serem coincidentes no seu propósito, mais propriamente, por possibilitarem a aplicação do modelo proposto num trabalho de extensão relativamente curta.

Tal prende-se, principalmente, com a necessidade de demonstrar os componentes da *Vontade*, procurando identificar *Capacidade Institucional e Procedimental* e *Autonomia*, que no estudo da UE se encontra facilitada pela existência de documentação oficial acessível

como tratados, legislação constituinte de instituições e legislação que estabelece competências e procedimentos.

Por outro lado, ter a UE como objeto de estudo, permite-nos reduzir o foco de análise a uma componente da sua atuação externa, mais especificamente, a relativa às suas missões e operações externas, no âmbito de segurança e defesa. Esta opção enquadra-se na questão já discutida de quais as tarefas a desempenhar por uma entidade para ser considerada um ator internacional, nomeadamente se a análise de uma atividade específica nos permite classificá-la como ator internacional, pelo menos, nessa vertente.

Reduzir o estudo do estatuto da UE à vertente de segurança (procurando entender se esta se pode considerar um ator internacional de segurança), possibilita-nos um veredicto quanto ao seu estatuto de ator (ator de segurança internacional), sem nos obrigar a uma análise extensiva de todos os ramos da política externa da UE. Isto facilita ainda a justificação do componente do *Âmbito de Atuação* (pela sensibilidade e preponderância das questões securitárias como área de atuação de atores internacionais).

Concluindo o presente capítulo, munidos das conclusões provenientes da análise ao estado da arte do conceito de *actorness* e das críticas apresentadas pela academia aos diversos modelos propostos pelos diferentes autores que mencionámos, apresentámos uma proposta de modelo de diagnóstico de *actorness*, definindo este conceito como “a capacidade de agir deliberadamente e de forma intencionalmente impactante no SI”¹².

Como requisitos deste modelo, apresentámos a *Vontade* e o Reconhecimento, tendo definido o primeiro como “os objetivos formulados por uma entidade cuja persecução e concretização seja, obrigatoriamente e intencionalmente, impactante no SI”, subdividido por três componentes (*Capacidade Institucional e Procedimental*, *Autonomia* e *Âmbito de Atuação*), e o segundo como a reação de atores internacionais terceiros, *de juri* ou *de facto*, à *Vontade* da entidade estudada.

De seguida, refletimos sobre o modelo proposto, reafirmando a necessidade de identificar o que é impactante no SI através da análise do *Âmbito de Atuação* e quanto à exclusividade de demonstrar capacidade de ação unilateral sobre as normas do SI, que descartámos. Questionámo-nos também quanto à diversidade em “áreas de atuação” de ator, tendo optado por reconhecer *actorness* a entidades capazes de agir em conformidade com o

¹² Que referimos na p. 35.

modelo proposto, mesmo que apenas numa área de atuação específica estudada, como a económica ou de segurança.

Por último, apresentámos a metodologia para comprovar o preenchimento destes requisitos na aplicação do modelo de *actorness* proposto, de forma a identificar se a UE é, ou não, um ator internacional de segurança. Para tal, e de forma a exemplificar com exatidão a aplicação do modelo, escolheremos como caso concreto a intervenção externa da UE no Mali.

CAPÍTULO 3 – APLICAÇÃO DO MODELO PROPOSTO: A INTERVENÇÃO DA UE NO MALI

Para podermos aplicar o modelo proposto ao caso da UE com recurso ao estudo de caso da intervenção externa desta entidade no Mali (com um foco especial na missão de formação EUTM Mali), começaremos por apresentar uma contextualização histórica da intervenção, após a qual analisaremos a intervenção à luz dos requisitos propostos.

Esta análise passará pela demonstração do preenchimento de cada um dos requisitos propostos, primeiro *Vontade*, identificando *Capacidade Institucional e Procedimental*, *Autonomia* e *Âmbito de Atuação* à UE e, de seguida, *Reconhecimento*, que permitirá igualmente comprovar o preenchimento do primeiro requisito.

Por fim, concluiremos com uma análise aos resultados da aplicação do modelo proposto, terminando com uma breve reflexão prospetiva sobre a *security actorness* da UE.

3.1 ENQUADRAMENTO HISTÓRICO DA CRISE DO MALI

A crise no Mali de 2012 tem como origem vários fatores, desde um histórico de recorrentes rebeliões do povo tuaregue em 1963-64, 1990-96 e 2006-09 (Djiré et al, 2017, p. 9-10), à desconfiança política das comunidades do norte do país em relação ao governo central, fruto da negligência demonstrada por Bamaco para com os desejos de descentralização destas, da fraca capacidade do governo combater a pobreza ou de promover uma maior preponderância de correntes mais conservadoras do Islão na sociedade e política do país (Haysom, 2014, p. 1).

A estas questões, acrescenta-se a incapacidade do Estado em estabelecer segurança na fronteira norte, nomeadamente da ameaça de movimentos independentistas, grupos fundamentalistas islâmicos e redes criminosas estabelecidas no Sahel. Estas últimas, possuíam ainda uma crescente importância económica e social, pelo impacto do seu apoio económico aos grupos étnicos e religiosos que lhes prestavam auxílio (Haysom, 2014, p. 1).

O sentimento de revolta generalizado potenciava grupos fundamentalistas religiosos, como a Al-Qaeda do Magreb Islâmico (AQMI) e os Ansar Dine (Defensores da Fé), que acusavam o governo de Bamaco de incapacidade e defendiam a implementação da Sharia no país (Djiré et al, 2017, p. 12-13), ao mesmo tempo que a instabilidade levou, em 2011, à criação do Movimento Nacional de Libertação do Azauade (MNLA) (Djiré et al, 2017, p. 10).

Grupos como a Al-Qaeda do Magreb Islâmico (AQMI) e o Movimento para a Unidade e Jihad na Africa Ocidental (MUJAO), aproveitaram a fraca presença do Estado central na região para controlar o movimento de pessoas e mercadorias promovendo a violência e raptos, desviando fundos e mantimentos de instituições a operar no território. Este processo, afastava trabalhadores humanitários, impossibilitando a presença organizações de apoio malianas ou externas na região norte do país (Haysom, 2014, p.1).

Esta preponderância da economia criminosa impossibilita o crescimento da economia legal, com a degradação de diversos sectores, levando a desemprego e insegurança alimentar, tidas como os principais fatores impulsionadores da rebelião Tuaregue (d'Errico et al, 2017, p. 7). Com o aumento do descontentamento fruto da pobreza e da insegurança, o recurso ao crime expande-se, quer pela população em geral, quer pelos agentes políticos, desencadeando a substituição de lideranças tradicionais (líderes árabes-berberes) pelas patrocinadas pela criminalidade, levando a um crescimento na corrupção governamental que, num círculo vicioso, alimentava o descontentamento generalizado da população, quer do norte, como no sul do país (Haysom, 2014, p. 1).

Paralelamente a este acontecimento, o desenrolar do conflito na vizinha Líbia influenciaria negativamente a crise no Mali. Com o recuo das forças leais ao General Gadaffi, e a subsequente queda do seu regime em agosto de 2011, milhares de soldados Tuaregue que serviam no exército líbio retornam às suas terras natais, muitas das quais no norte do Mali, fortalecendo grupos como o MUJAO e a AQMI, militarizando a região (d'Errico et al, 2017, p. 2).

Em janeiro de 2012, o MUJAO inicia uma série de ataques em contestação do mandato Presidente Amadou Toumani Touré, focando-se em alvos militares no norte do Mali e infligindo uma série de derrotas ao exército maliano, incapaz de dar resposta aos avanços deste grupo pela falta de equipamento e fundos (Thurston, 2013, p. 1). O descontentamento

causado nas elites militares malianas cresceu, até que, em março de 2012, o que começou como um conjunto de motins do exército contra a presidência, se transformou num golpe de Estado, depondo Touré a um mês das eleições presidenciais (Thurston, 2013, p. 1).

Apesar do golpe se ter realizado em nome do imperativo de reconquistar o norte, não se verificou nenhuma ação nesse sentido (Thurston, 2013, p. 2), desencadeando-se, pelo contrário, um caos político no governo central que permitiu o avanço dos grupos rebeldes naquela região, onde expandiram e cimentaram o seu controlo, culminando na proclamação da independência do Azauade pelo MNLA, à altura aliado dos Ansar Dine, em maio do mesmo ano (Haysom, 2014, p. 3).

Paralelamente, na capital, é instituído o Comité Nacional para a Restauração da Democracia e do Estado (CNRDE), presidido pelo líder do golpe de Estado, o Capitão Amadou Sanogo, que cancela a realização de eleições. As reações internacionais a estes eventos, como as sanções económicas e a pressão política exercida pela Comunidade Económica dos Estados da Africa Ocidental (CEDEAO), culminariam em negociações entre esta organização internacional e a junta militar, lideradas pelo presidente do Burkina Faso, Blaise Compaoré, que resultariam na cedência do poder por Sanogo, substituindo a CNRDE por um governo provisório de administração civil liderada pelo Presidente da Assembleia Nacional do Mali, Dioncounda Traoré, e pelo Primeiro-Ministro Cheick Modibo Diarra (d'Errico et al, 2017, p. 4).

No entanto, a influência do Capitão Sanogo e dos seus apoiantes em Bamako, perlongariam a instabilidade e violência até 2013, levando inclusivamente, em maio, à hospitalização de Traoré em França, e à detenção e posterior demissão forçada de Diarra, em dezembro (Thurston, 2013, p. 2).

Com esta instabilidade em Bamako, a situação no norte do Mali degradava-se. Constantes abusos sob os direitos da população, por parte do MNLA, fomentaram um desejo por lei e ordem na população, que começou a favorecer a coligação islâmica entre os Ansar Dine, o MUJAO e a AQMI, que, com a declaração do Azauade como Estado Islâmico sob a Sharia, quebraram a periclitante aliança com o secular MNLA (Thurston, 2013, p. 2). No início do verão de 2012, já esta coligação controlava as principais regiões do norte do Mali e o MNLA havia perdido a sua preponderância (d'Errico et al, 2017, p. 3).

Os esforços externos para controlar o desenrolar de acontecimentos no Mali reforçavam-se, com planos para intervir militarmente ratificados pela CEEAO e pela União Africana (UA), autorizadas a atuar, a 12 de outubro de 2012, pela Resolução 2071 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que antevia igualmente a intervenção da própria Organização das Nações Unidas (ONU) (Okemuo, 2013, p. 217).

Nesta resolução, é emitido um apelo expresso a estas organizações internacionais, mas também à UE, para " (...) *provide as soon as possible coordinated assistance, expertise, training and capacity-building support to the Armed and Security Forces of Mali* (...), algo que mobilizou a UE à preparação de uma EUTM (missão de treino/formação militar da UE) (Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, 2012a).

Antevendo a intervenção externa, os Ansar Dine lançaram uma ofensiva a sul, na tentativa de ocupar as posições e infraestruturas estratégicas necessárias para que tal operação fosse possível, dificultando o acesso de forças internacionais ao território. Isto levaria a ONU a aprovar a Resolução 2085, a 20 de dezembro de 2012 (Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, 2012b), apelando a uma intervenção africana Missão Internacional Africana de Apoio ao Mali (AFISMA) e reiterando o apelo da resolução 2071 do Conselho de Segurança, já referido (Okemuo, 2013, p. 218).

Perante os avanços dos Ansar Dine e os constantes atrasos da CEEAO e UA para mobilizar uma força de intervenção, assim como pela necessidade inevitável de uma operação “ponte” que preparasse o território para a implementação de forças de manutenção de paz, o Conselho de Segurança, numa nota de imprensa no dia 10 de janeiro de 2013, volta a evidenciar a necessidade de intervenção imediata. Isto levaria a que, no mesmo dia, o ainda presidente do governo provisório, Dioncounda Traoré, com o consentimento da CEEAO e AU, enviasse um pedido de auxílio externo à França (Okemuo, 2013, p. 217; Thurston, 2013, p. 2).

No dia seguinte, a Operação Serval iniciava os primeiros ataques aéreos às posições dos Ansar Dinne, enquanto tropas francesas, com apoio de 2000 soldados do Chade, avançaram pela região, permitindo, uma semana depois, o lançamento no terreno da AFISMA (Haysom, 2014, p. 4).

A ofensiva encabeçada pela França recuperou os territórios do Azauade, anunciando, a 4 de março, a diminuição das suas tropas, passando a força africana a ser a principal

presença externa no Mali. Para esse efeito, a missão AFISMA foi integrada numa missão da ONU e renomeada para MINUSMA (Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para Estabilização do Mali) (Haysom, 2014, p. 9).

Relativamente à ação da UE, quando, a 23 de julho de 2012, se expandia o controlo territorial do Norte do Mali pela coligação MUJOA-Ansar Dine, o Conselho Europeu reconheceu que os acontecimentos no Mali exigiam uma revisão das medidas a tomar pela União, solicitando à AR e ao Conselho propostas concretas (Europa.eu., 2012a).

Na sequência da Resolução 2071 de 12 de Outubro de 2012 do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a consequente Resolução 2085 das Nações Unidas, de 20 de Dezembro de 2012, o Conselho adota a Decisão 2013/34/PESC, de 17 de janeiro, em que estabelece Missão EUTM MALI, “com o objetivo de formar e aconselhar, no sul do Mali, as Forças Armadas do Mali” (Conselho da União Europeia, 2013a, art.º 1.º), aprovando o Plano de Missão, as Regras de Empenhamento e a data de lançamento da missão para 18 de fevereiro de 2013, na Decisão 2013/87/PESC (Conselho da União Europeia, 2013b), do mesmo dia.

No começo de março de 2013, o quartel-general da missão foi estabelecido nas proximidades de Bamako, na região de Koulikoro. No seu início formal, em abril, contava com a participação de 23 países¹³, composta por cerca de 550 operacionais, dos quais 200 formadores, encabeçada pelo contingente francês e sob o comando de missão do General François Lecointre. A missão contava com um orçamento de 12 milhões de euros e tinha como objetivo formar 650 soldados malianos, números que cresceriam daí em diante (Dicke, 2014, p. 98-101).

Com o aproximar do prazo de conclusão da missão, é adotada a Decisão 2014/220/PESC, de 15 de abril do Conselho da União Europeia, prorrogando mandato até 18 de maio de 2016, reajustando o orçamento inicial da missão para os 27.1 milhões de euros (Dicke, 2014, p. 100; Conselho da União Europeia, 2014b). A esta prorrogação somar-se-ia mais uma, proposta pelo Comité Político e de Segurança, que recomendou que o mandato fosse estendido por mais dois anos, até 18 de maio de 2018, o que levou o conselho da União

¹³ Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Eslovénia, Espanha, Estónia, Eslovénia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, República Checa, Roménia e Suécia.

Europeia a adotar a Decisão (PESC) 2016/446, de 23 de março (Conselho da União Europeia, 2016), que alterou e prorrogou a Decisão 2013/34/PESC, de 17 de janeiro.

Espelhando de forma resumida os objetivos da EUTM Mali, estes passam pela reestruturação e formação do exército do Mali com base na estrutura em grupos táticos (GTIA) do exército francês. Cada programa de formação é dado a um batalhão (610 militares) dos regimentos malianos existentes, incluindo um período de 12 semanas de formação geral em movimentos de infantaria na lógica GTIA, e mais um período de formação específica, consoante a especialização do batalhão, terminando com o destacamento em operações no Norte do país. A este programa, são acrescentados cursos de 7 semanas de atualização de conhecimentos, de 11 semanas para comandantes de companhias, 14 semanas para formação de formadores e 13 semanas em atravessamento de rios e cursos diversos de formação de oficiais. Para além de providenciar formações, a EUTM Mali tem igualmente como funções levar a cabo as reformas necessárias no exército (Shurkin et al, 2017, p. 98-100).

Para além da EUTM MALI, cujo foco se encontrava na reestruturação e formação do exército, no âmbito da PCSD, foi igualmente lançada a missão civil EUCAP Sahel Mali (missão de capacitação da UE) com objetivo de capacitar os três serviços de segurança interna: *Gendarmerie nationale*, *Garde nationale*, e da *Police nationale*. A missão autorizou, em 2015, o destacamento de 80 operacionais, com um orçamento de 11.4 milhões de euros, com o objetivo de formar 600 agentes policiais malianos em programas de 4 semanas de treino e formações de 100 horas em vários módulos temáticos, assim como cursos de especialização em contraterrorismo, crime organizado, gestão de recursos humanos, logística, entre outros (Shurkin et al, 2017, p. 102).

3.2. PREENCHIMENTO DO REQUISITO DE “VONTADE”

3.2.1 COMPONENTE “CAPACIDADE INSTITUCIONAL E PROCEDIMENTAL”

Como referido no início deste trabalho, visamos diagnosticar se a entidade UE pode ser considerada um ator internacional de segurança, tendo decidido analisar a intervenção

externa no Mali como estudo de caso, que após ter sido contextualizado, nos permite proceder à aplicação do enquadramento de *actorness* proposto.

Respeitando a exposição desse enquadramento, iniciaremos a análise à entidade procurando identificar o requisito de *Vontade*, começando pelo componente *Capacidade Institucional e Procedimental*. Na análise deste componente da *Vontade*, tocaremos em três pontos distintos, primeiro abordaremos essencialmente a composição institucional da UE, de seguida faremos uma exposição dos procedimentos de formulação e persecução da *Vontade* desta entidade para, numa última parte, verificarmos como estas capacidades institucionais e procedimentais atuaram na intervenção da UE no Mali.

Como circunscrevemos a nossa análise ao papel da UE como ator de segurança internacional, prescindiremos de uma caracterização excessivamente extensa das diversas capacidades que a UE tem (ou alega ter), tendo optado por incidir o nosso estudo na Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). cremos serem estas as políticas da UE que, analisadas as capacidades institucionais e procedimentais a si associadas, nos possibilitarão determinar se esta entidade cumpre este componente da *Vontade*.

Tendo descrito a *Capacidade Institucional e Procedimental* como a capacidade de formulação e persecução da *Vontade* da entidade, começaremos por identificar as instituições da UE que desta capacidade são fonte, a partir dos documentos seus constituintes, que por estes são estabelecidas e regidas. De seguida, caracterizaremos os procedimentos que possibilitam a formulação e persecução da *Vontade*, que desta decorrem, e que culminam em missões como o EUTM MALI.

Focando-nos nas instituições, estas são estabelecidas pelo art.º 13.º do TUE, nomeadamente o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho (comumente referido como o Conselho da União Europeia), a Comissão Europeia (doravante Comissão), o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas. Estas instituições são, por sua vez, compostas por diferentes órgãos, comités e conselhos, consoante o enquadramento específico.

Destas, as instituições com atribuições previstas pelo TUE relativamente à ação externa da UE, mais propriamente à PESC e à PCSD, são primariamente o Conselho Europeu e o Conselho. Outros órgãos relevantes, mencionados pelo TUE, são o Alto Representante da

União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (doravante AR) apoiado pelo o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), e o Comité Político e de Segurança (CPS), que dirige as operações. Mais adiante, exploraremos todas as estruturas da PCSD.

O Conselho Europeu é "composto pelos Chefes de Estado e ou de Governo dos Estados-Membros, bem como pelo seu Presidente e pelo Presidente da Comissão" (n.º 1 art.º 15.º TUE) cujo Presidente, eleito por aquele, "assegura a representação externa da União nas matérias de âmbito da política externa e de segurança comum" (n.º 5 e 6 do art.º 15.º TUE). Esta representação deverá ocorrer, segundo o mesmo artigo, sem prejuízo das atribuições do AR, que é nomeado pelo Conselho Europeu com o acordo Presidente da Comissão.

É ao Conselho Europeu que é atribuída a responsabilidade de identificar os interesses e objetivos estratégicos da União (art.º 22 TUE), assim como de identificar a duração e os meios a facultar pela UE ou pelos Estados-membros para os alcançar. É a esta instituição que cabe o poder de decisão, competindo-lhe deliberar sobre a ação externa, devendo fazê-lo por recomendação do Conselho (n.º 1, art.º 22.º TUE).

O Conselho atua na PESC através do Conselho dos Negócios Estrangeiros, formação do Conselho que junta os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-Membros e a única presidida pelo AR, e não pelo Presidente do Conselho¹⁴. Esta instituição elabora a ação externa da União, de acordo com as linhas estratégicas fixadas pelo Conselho Europeu, assegurando a coerência da ação da União (n.º 2 art.º 26.º TUE). É ao Conselho que cabe a adoção das decisões necessárias para uma ação operacional, caso a situação internacional o exija, definindo os respetivos objetivos e âmbito, os meios a pôr à disposição da UE, as condições de execução respetivas e, se necessário, a sua duração.

O AR, inovação introduzida pelo Tratado de Amesterdão, mas que com o Tratado de Lisboa vê elevada a sua preponderância, participa nos trabalhos do Conselho Europeu (n.º 2 do art.º 15.º TUE), é Vice-Presidente da Comissão (n.º 2 do art.º 18.º TUE) e conduz a PESC e PCSD da UE, fazendo propostas para a elaboração dessas políticas e executando-as na qualidade de mandatário do Conselho (n.º 2 do art.º 18.º TUE).

¹⁴ O Conselho é constituído por várias formações, previstas no n.º 6 do art.º 16.º do TUE, em conjugação com 236.º do TFUE, onde se juntam os vários ministros dos Estados-membros consoante a pasta ocupada. O CNE é um exemplo de formação, no caso, os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-Membros.

Conforme o disposto no n.º 3 do art.º 18.º TUE, e como acima referido, este órgão também preside ao Conselho dos Negócios Estrangeiros, (que relembramos, é a única não presidida pelo Presidente do Conselho¹⁵) assim como preside, diretamente ou através de um representante por si nomeado, ao Comité Político e de Segurança e ao Comité Militar da União Europeia.

Deverá ainda, diretamente ou através de um representante, exercer as responsabilidades previstas nos respetivos atos constitutivos da Agência Europeia de Defesa, do Centro de Satélites da União Europeia, do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia e da Academia Europeia de Segurança e Defesa (Conselho da União Europeia, 2010, al) 7 dos Considerandos).

Para enumerar corretamente a composição organizacional da PCSD, adotaremos a abordagem de Rehr e Glume (2015, p. 23-24), separando entre os corpos compostos por representantes dos Estados-Membros, como Conselho Europeu, o Conselho (cujo papel na PESC e PCSD já referimos), o CPS, o Comité Militar da União Europeia (CMUE), o Comité de Aspetos Cíveis de Gestão de Crises (CIVCOM) e o Grupo Político-Militar (GPM), e os corpos inseridos da estrutura da UE, como o SEAE e os neste inseridos Direção da Gestão de Crises e Planeamento (CMPD¹⁶), o Pessoal Militar da UE (EUMS¹⁷), as Capacidades Cíveis de Planeamento e Condução das Operações (CPCC¹⁸), e as agências, como o Centro de Satélites da União Europeia, o Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia (EUISS¹⁹) e Agência Europeia de Defesa (EDA²⁰).

O CPS tem como missão o acompanhamento do contexto internacional e a aplicação das políticas da UE neste âmbito, emitindo pareceres destinados ao Conselho, a pedido deste, do AR ou por iniciativa própria, sendo mesmo o principal órgão de preparação de Decisões para o Conselho. É este comité que exerce, sob responsabilidade do Conselho e do AR, o controlo político e a direção estratégica das operações de gestão de crises, podendo inclusivamente, desde que autorizado pelo Conselho, tomar decisões pertinentes em matéria de controlo político e de direção estratégica relativamente a estas operações, dando

¹⁵ O Conselho é constituído por várias formações, onde se juntam os vários ministros dos Estados-membros consoante a pasta ocupada. O CNE é um exemplo de formação, no caso, os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-Membros.

¹⁶ Sigla mantida do inglês: *Crisis Management and Planning Directorate*.

¹⁷ Sigla mantida do inglês: *European Union Military Staff*.

¹⁸ Sigla mantida do inglês: *Civilian Planning and Conduct Capability*.

¹⁹ Sigla mantida do inglês: *European Union's Institute for Security Studies*.

²⁰ Sigla mantida do inglês: *European Defense Agency*.

orientações ao CMUE, ao GPM e ao CIVCOM (art.º 38.º TUE). O CPS é formado por diplomatas dos Estados-Membros, é presidido, como já referido, pelo AR ou um representante deste e as suas funções são desempenhadas em consonância com o AR e o SEAE (Mix, 2013, p. 6; Rehrl & Glume, 2015, p. 22; Stroß, 2014, p. 162).

O CMUE, o CIVCOM e o GPM têm como função o apoio à decisão do CPS. O CMUE é o mais alto órgão militar do Conselho, é composto pelos Chefes de Estado-Maior dos Estados-Membros, representando-os. Elabora pareceres e recomendações ao CPS e monitoriza todas as atividades militares desenvolvidas no contexto da UE, nomeadamente o planeamento e a realização de missões e operações militares e o desenvolvimento de capacidades militares. Por seu lado, o CIVCOM exerce funções semelhantes na vertente civil, elaborando recomendações ao CPS, apoiando o planeamento de missões civis e elaborando relatórios de acompanhamento das mesmas. Como elemento intermédio dos outros dois comités, o GPM tem a seu cargo acautelar os aspetos políticos das missões/operações civis e militares (Rehrl & Glume, 2015, p. 23-24).

Voltando-nos para as estruturas inseridas na UE, o SEAE ocupa um plano central e “trabalha em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros e é composto por funcionários provenientes dos serviços competentes do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão e por pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais” (n.º 3 art.º 27.º TUE). A sua organização e o funcionamento estão estabelecidos na Decisão 2010/427/UE do Conselho (Conselho da União Europeia, 2010), que prevê, entre outros pontos, o estabelecimento da CMPD e de CPCC (estas inseridas, a par da Direção de Política de Segurança e do Centro de Situação da União Europeia, na Direcção-Geral da PCSD e Gestão de Crises) e do Estado-Maior da União Europeia (EUMS), colocados sob a autoridade e responsabilidade diretas do AR (Conselho da União Europeia, 2010, art.º 4.º) e que são peças fundamentais no estabelecimento de missões e operações (Rehrl & Glume, 2015, p. 25).

Este serviço serve como principal apoio às funções do AR, coordenando a aplicação da PESC e PCSD, promovendo a consistência e eficiência da ação externa da UE e executando as decisões do Conselho. Desta forma, UE evita uma duplicação ou mesmo conflito de orientações diplomáticas entre a Comissão e o Conselho (Brandão, 2010, p.55).

Há ainda que referir as agências que servem de apoio ao SEAE, como o Centro de Satélites da União Europeia, que “fornece produtos e presta serviços resultantes da

exploração de meios espaciais e informações colaterais”²¹, o Instituto para Estudos de Segurança da União Europeia, que analisa “questões de política externa, segurança e defesa”,²² realizando análises e organizando “fóruns de discussão, de modo a contribuir para a formulação das políticas da UE”²³ e, por último, a Agência Europeia de Defesa (n.º 3 do art.º 42.º e art.º 45.º TUE) que está colocada sob a autoridade do Conselho e atua no domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa, da investigação, da aquisição e dos armamentos. Está incluída na PCSD, com o objetivo de identificar necessidades operacionais e da base industrial e tecnológica do sector da defesa, promovendo medidas para as suprimir e, desta maneira, ajudando os Estados-Membros a cumprir com o seu comprometimento de melhoria progressiva das suas capacidades militares.

Esta agência participa ainda “na definição de uma política europeia de capacidades e de armamento e presta assistência ao Conselho na avaliação do melhoramento das capacidades militares” (al) 3 do art.º 42.º TUE), apoiando os Estados-Membros na definição e concretização, unilateral ou multilateral, de objetivos relativos às capacidades militares.

Outras instituições, como a Comissão e o Parlamento Europeu, têm atribuições secundárias no âmbito da PESC, claramente ainda garantindo aos Estados-Membros o principal papel na sua definição, nomeadamente desempenhando funções de controlo político e funções consultivas (n.º 1, art.º 14.º TUE), não dispensando, todavia, uma análise mais detalhada das suas atribuições, especialmente, mais adiante, aquando da análise do componente de *Autonomia* da UE.

Posto isto, e após a apresentação destas instituições e órgãos, passaremos à identificação dos procedimentos que, num conjunto de passos predefinidos, possam ser usados por aquelas como instrumentos para a formação e persecução da *Vontade* da entidade. Assim, foquemo-nos no carácter procedimental deste componente da *Vontade*.

Como principais instrumentos dos procedimentos da PESC, encontramos as Decisões, que com o Tratado de Lisboa vêm substituir os quatro instrumentos da PESC do Tratado de Amesterdão (art.º J.2 a J.5 do Tratado de Amesterdão), ou seja: Os princípios e orientações gerais, que criavam linhas orientadoras; as Estratégias Comuns, que definiam objetivos e meios ; as Ações Comuns, incidentes sobre situações específicas em que se considerasse

²¹ Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/satcen_pt.

²² Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/iss_pt.

²³ Ibid.

necessária uma ação operacional, definindo os objetivos, âmbitos, meios a pôr à disposição da UE e condições de execução; e as Posições comuns, para definir a abordagem global a uma questão específica (Mix, 2013, p. 6 – 7).

Com o Tratado de Lisboa, a UE passa a conduzir a PESC através de dois conjuntos de Decisões. O primeiro é o das Decisões relativas aos interesses e objetivos estratégicos da UE²⁴, elaborados com base nos princípios e objetivos da PESC definidos no art.º 21.º (n.º 1 do art.º 22.º; al. a) do art.º 25.º TUE; e n.º 1 do art.º 26.º TUE); e o segundo é o das Decisões relativas à definição das ações a desenvolver (a que nos referiremos como Ações) (sub-alínea i), alínea b) do art.º 25 do TUE); à definição das posições a tomar (a que nos referiremos como Posições) (sub-alínea ii), alínea b) do art.º 25 do TUE); e às regras de execução das referidas ações ou posições (sub-alínea iii), alínea b) do art.º 25 do TUE).

É no primeiro conjunto de Decisões que estão incluídos os principais documentos orientadores da PESC, como a Estratégia de Segurança Europeia de 2003 ou a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia de 2016, que apesar de elaborados pelo SEAE a pedido e sob a orientação do AR, podem apenas ser adotados pelo Conselho Europeu.

Os documentos estratégicos referidos, assim como outras Decisões enquadradas nesta primeira tipologia, orientam a segunda tipologia, referente a Ações e Posições, estas já direcionadas a situações específicas e cuja Decisões cabem ao Conselho (n.º 2 do art.º 26.º e art.º 28.º TUE). As Ações são referentes a intervenções externas no âmbito da PCSD, reconhecendo a necessidade de intervir e iniciando um procedimento com o objetivo de lançar e executar com sucesso uma missão ou operação, enquanto que as Posições, tendem a oficializar uma tomada de posição da UE relativamente a uma situação concreta, traçando linhas orientadoras específicas relativamente a um país ou região (Mix, 2013, p. 7-8).

Identificadas e diferenciadas as Decisões, a sua importância para a nossa análise deve-se a estas serem a principal fonte de estabelecimento de objetivos e meios para a Política Externa, ou seja, são a materialização da formação da *Vontade* da entidade. Quando o fazem através da primeira tipologia que apontámos, estabelecem objetivos e interesses gerais,

²⁴ Derek E. Mix parece apresentar a definição "de interesses e objetivos estratégicos" do n.º 1 do art.º 22 e "as orientações gerais" da alínea a) do art.º 25.º como parte do mesmo tipo de decisões, o que se aceita à luz do exposto no art.º 26.º do TUE, que os parece juntar numa tipologia de decisões do Conselho Europeu de carácter geral, alargado e orientador da PESC.

enquanto que quando o fazem através da segunda e terceira tipologia, despoletando ação por parte da entidade (UE) em relação a terceiros.

No que concerne à capacidade procedimental, observamos que as Decisões iniciam os principais procedimentos da PESC e da PCSD, nomeadamente no caso de missões e operações. Podemos observar o seu papel analisando o procedimento para o lançamento de missões e operações no âmbito da PCSD.

Este procedimento decorre em cinco fases que analisaremos pormenorizadamente: a Monitorização e alerta; a Elaboração do Conceito de Gestão da Crise; o Planeamento da Operação; o Lançamento e implementação; e a Revisão Estratégica. A Decisão de Ações a desenvolver decorre da segunda para a terceira fase (Xavier & Rehrl, 2013, p. 78).

A monitorização faz parte das tarefas regulares de várias partes que dão informação apoio ao CPS, do SEAE, CMEU e CIVCOM, à Comissão, o Conselho ou os Estados-Membros. Em caso de crise, é requerido pelo CPS um Enquadramento Político para Abordagem à Crise (*Political Framework for Crisis Approach*) ao SEAE, elaborado com o objetivo de constituir a base do apoio à tomada de decisão de como atuar perante a crise (Xavier & Rehrl, 2013, p. 78).

Se a situação exigir uma intervenção no âmbito da PCSD, é elaborado o Conceito de Gestão da Crise, adequada à situação específica, com o propósito de garantir uma abordagem compreensiva à crise, assim como a coesão na aplicação dos instrumentos para a ação da UE. Este documento é elaborado pela DGCP, com o apoio do EUMS e da Capacidade Civil de Planeamento e de Condução das Operações. Quando concluído, é entregue ao CPS pelo AR, que após discussão com o CMEU e CIVCOM, o entrega ao Conselho para aprovação (Xavier & Rehrl, 2013, p. 78).

Estas duas primeiras fases têm como intuito recolher e preparar a informação necessária para o Conselho decidir. Com a Decisão de estabelecimento de uma missão/operação, o Conselho estabelece a *Vontade* da UE de agir, e com isto dá início às três fases seguintes, já com o intuito de levar a cabo a *Vontade* da UE (Xavier & Rehrl, 2013, p. 78).

Destas, a primeira é a fase de Lançamento e Implementação, que se inicia com a Decisão do Conselho de estabelecimento da missão e termina com a Decisão de lançamento da missão.

No caso de missões e operações militares, o Estado-Maior da UE elaborará a Diretiva Militar Inicial (*Initiating Military Directive*) que estabelece as diretrizes da operação e que, após remissão ao CPS que o encaminha para autorização do CMEU e, daí, para aprovação do Conselho, que o remete ao Comandante da Operação, para que crie o Conceito da Operação, a Declaração de Forças Necessárias e o Plano da Operação (Xavier & Rehl, 2013, p. 78).

Criados estes documentos, cabe ao Conselho aprovar o Conceito da Operação para que o Comandante da Operação dê início ao processo de geração de forças, onde os Estados - Membros disponibilizam capacidades militares à missão, após negociações para o efeito designadas conferências de geração de forças, e que resultam no Acordo do Estatuto de Forças, onde os Estados-Membros contribuidores assentam os seus direitos, obrigações e reservas e que é enviado pelo CPS ao Conselho para aprovação (Xavier & Rehl, 2013, p. 78).

Este processo envolve longas negociações, que culminam com a aprovação do Acordo do Estatuto de Forças e do Plano de Operações, assim como das regras de intervenção no caso das missões militares e das regras de uso de força no caso de operações civis, e terminam com o Conselho a emitir a Decisão de Lançamento da Missão/Operação (Xavier & Rehl, 2013, p. 78).

As duas últimas fases correspondem à missão e operação propriamente dita. A primeira relativa à execução, monitorizada e reportada pelo GPM e o CMEU ao CPS, que controla politicamente e direciona a estratégia da missão/operação, sob autoridade do Conselho. A segunda é relativa à reavaliação, que no final do mandato ditado pelas deliberações do Conselho avalia se a operação deve continuar, se deve ser alterada ou se deve ser terminada, tomando uma destas decisões após recomendação do CPS.

Identificadas as instituições de que a UE dispõe e os procedimentos por esta entidade criados para agir como ator de segurança internacional, analisaremos agora se esta panóplia de instrumentos e procedimentos é cumprida e respeitada, despistando falsos positivos possivelmente resultantes de capacidades professadas, mas não utilizadas.

Para tal, seguiremos o procedimento de lançamento de operações no âmbito da PCSD já descrito, e verificaremos se, no estudo de caso, os passos mencionados foram seguidos.

Como marco da monitorização por parte da UE, encontramos a apresentação, em março de 2011, da Estratégia para o Desenvolvimento e Segurança no Sael Serviço Europeu de Ação Externa (2001), apresentada pela Comissão e pelo AR, requerida pelo Conselho a 25 de outubro de 2010, definindo uma abordagem compreensiva para a região e resultado da monitorização dos preocupantes sinais que desta imanavam (Europa.eu., 2011). A 23 de julho de 2012, na sua 3183.^a reunião, o Conselho reconhece o escalar da violência no Mali, apelando à AR e à Comissão para apresentarem propostas concretas para a União responder a crise no país (Europa.eu., 2012a). Com a resolução 2071 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 12 de outubro, apelando ao apoio da UE, o Conselho pede à AR, na sua 3191.^a reunião a 15 de outubro de 2012, que crie o Conceito de Gestão de Crises, visando uma eventual missão no país, que é elaborado e posteriormente aprovado pelo Conselho (Europa.eu., 2012b), na 3209.^a a 10 de dezembro de 2012 (Europa.eu., 2012c).

Apenas dez dias após esta aprovação, a Resolução 2085 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2012b) e, no dia seguinte, o início da operação Serval pela França, levam à reunião extraordinária do Conselho a 17 de janeiro de 2013 que aprova a Decisão 2013/34/PESC para o estabelecimento da EUTM Mali, iniciando a fase de lançamento e implementação. É nesta fase que é criado o Conceito de operações, a 28 de janeiro, assim como a Diretiva Militar Inicial (Stroß, 2014, p. 175) e a primeira conferência de Geração de Forças a 29 de janeiro, culminando com a Decisão 2013/84/CFSD de 18 de fevereiro, que lança a EUTM Mali.

Apesar desta sucessão de acontecimentos ter acelerado o procedimento, este aconteceu de forma bastante completa, com extenso planeamento ao longo de 2012, tendo diversos corpos contribuído para a elaboração do Conceito de Gestão de Crises, o CPM e o CMEU a conduzirem a estratégia sob o CPS e a direção ativa da AR em todo o processo (Stroß, 2014, p. 176).

Desde o seu lançamento, a EUTM Mali viu três mandatos, o primeiro até 18 de maio de 2014, o segundo estendido até 18 de maio de 2016 pela Decisão 2014/220/PESC de 15 de abril (Conselho da União Europeia, 2014b) e o terceiro, até 18 de maio de 2018, pela Decisão (PESC) 2016/446 de 23 de março de 2016 (Conselho da União Europeia, 2016). Estas

Decisões, tomadas pelo Conselho, mencionam nas suas considerações a Revisão Estratégica elaborado pelo CPS, como fonte das recomendações deste para as extensões referidas.

Assim, a intervenção da UE no Mali, em especial no que se refere ao lançamento da missão EUTM Mali, prova-se um caso de aplicação dos procedimentos que esta entidade possui para levar a cabo uma intervenção externa desta natureza, com as instituições a respeitarem e executarem as suas funções e papéis definidos, comprovando a transponibilidade do regulado para a prática.

Desta observação do estudo de caso, podemos inferir que estas instituições, instrumentos e procedimentos, que são parte integrante da UE, constituídos pela UE e inerentes à existência da UE, parecem ser respeitados e aplicados, demonstrando que os diversos intervenientes se encontram cientes e circunscritos aos seus papéis, como definidos no quadro desta entidade. Tal parece demonstrar a presença do componente *Capacidade Institucional e Procedimental* para elaboração e persecução da *Vontade* desta entidade, enquanto Ator de Segurança Internacional.

3.2.2 COMPONENTE “AUTONOMIA”

Para o nosso estudo, analisar a *Autonomia* visa diagnosticar se os objetivos traçados pela entidade são, passando e enfatizando o pleonasma, traçados pela entidade.

É neste componente da *Vontade* que isolamos a entidade do meio e de outros atores. Fazê-lo exigirá verificar, na sua *Capacidade Institucional e Procedimental*, qual a fonte dos objetivos e a quem se os pode atribuir.

Respeitando a estrutura de trabalho proposta, começaremos por averiguar a *Autonomia* da UE, daí partindo para a verificação desse requisito na intervenção no Mali.

No caso específico da PCSD, esta tem uma primazia de “corpos compostos por representantes de Estados-Membros” (Rehrl & Glume, 2015, p. 21), que apesar de manterem o seu carácter supranacional, tem competências nesta política (PCSD) de foro intergovernamental. Isto é visível na elaboração das decisões que definem os objetivos e

interesses desta entidade, como na ausência de meios militares próprios, que em primeira instância nos demove de diagnosticar uma *Vontade* que se distinga da "soma das partes".

No caso do Conselho Europeu, este tem a competência de definir os interesses e objetivos da UE e adotar conceitos estratégicos como a Estratégia Global para a Política Externa e Segurança da União Europeia (EUGS)²⁵, ao que se soma o facto de o ter de fazer por unanimidade (n.º 1, art.º 22 TUE), enquanto o Conselho, deve elaborar e executar a PESC, com base nos interesses e objetivos definidos pelo Conselho Europeu (n.º 2 art.º 26 TUE), devendo fazê-lo igualmente, no caso da PCSD, por unanimidade, ou, em raras exceções, por maioria qualificada (n.º 1, art.º 24.º TUE).

Esta “intergovernamentalidade” é aliviada pela figura do AR como representante da UE na política externa (n.º 2 do art.º 27.º TUE), pois este é simultaneamente Vice-Presidente da Comissão e Presidente do CNE, apoiado por um SEAE cujo funcionamento passa por consulta do Parlamento Europeu e por aprovação da Comissão (Instituições não compostas por representantes de Estados-Membros). Este órgão tem como propósito, pelo menos em teoria, aumentar a consistência nas estruturas de liderança relativamente à ação Externa da UE (Pirozzi, 2013, p. 8), acumulando, no mesmo órgão, os papéis anteriormente (ao Tratado de Lisboa) desempenhados pelo Alto-Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, o Ministro dos Negócios Estrangeiros do respetivo governo com a presidência rotativa e ainda o Comissário para as relações externas (Mix, 2013, p. 3), algo que, por um lado, reforça a procura de consensos e implementação domínios de política externa e segurança (n.º 1, art.º 24.º TUE), mas por outro, insere um contrapeso às instituições que refletiriam apenas a “soma das partes”, algo mais notório no caso do Conselho, cujos trabalhos dirige.

Se é verdade que é o Conselho Europeu que aprova os conceitos estratégicos e de que se as Decisões da PCSD são adotadas pelo Conselho, também o é que os primeiros são propostos pelo AR que, também, preside o segundo, o que poderá demonstrar algum cunho comunitário no que estas instituições adotam.

Mas a existência do AR não é o único entrave a uma essência intergovernamental da *Vontade* da UE. Por um lado, a criação de uma posição de Presidente permanente do

²⁵ Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (2016a), disponível em: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf.

Conselho Europeu (art.º 15 TUE) veio trazer um elemento orientador dos trabalhos desta instituição sem associação a um Estado-Membro, enquanto que, por outro, o papel das instituições de cariz comunitário da UE também limita a margem de decisão das de cariz intergovernamental (na PCSD).

Podemos também verificar um condicionamento por parte da Comissão na definição da PESC. Em primeira instância, tal manifesta-se na contribuição na escolha do AR, que é Vice-Presidente desta e por esta proposta ao Conselho Europeu, e por conseguinte, uma personalidade cuja escolha inicial cabe à Comissão.

Deste condicionamento podemos igualmente incluir os princípios de cooperação e coerência entre a Comissão e o Conselho (n.º 2 do art.º 21.º do TUE). Estes princípios obrigam a uma relação de proximidade entre estas duas instituições, que no âmbito da abordagem compreensiva da UE, procuram aproximar a definição e persecução da PESC com as restantes políticas da UE, normalmente protagonizadas pela Comissão. O seu intuito é permitir, a esta última, envolver-se no estabelecimento de interesses e objetivos da própria PESC e participar nos diversos corpos do Conselho, como o CPS, O CIVCOM e o CMUE.

Mas o papel da Comissão não fica limitado ao condicionamento das ações do Conselho, tendo um papel relevante na gestão civil de crises (Tardy, 2018, p. 1), principalmente pela capacidade que tem de ter iniciativa na política externa da UE. Isto é especialmente visível na ação da Direcção-Geral de Cooperação Internacional e Desenvolvimento (DEVCO) da Comissão, que inclui estruturas de apoio regionais. Um exemplo destes apoios é o Fundo Fiduciário de Emergência da UE em favor de África, acordado na Cimeira de Valeta sobre Migração de 2015, cujas estruturas que o compõem são encabeçadas pela Comissão, compostos por membros do SEAE, doadores (Estados-Membros ou não) e observadores dos países africanos recetores (sem poder de voto) cujos projetos, apesar de não serem abrangidos pela esfera da PCSD, abordam áreas como governança, prevenção de conflitos, controlo de fronteiras e, por consequência, questões securitárias²⁶.

Um exemplo destes projetos, lançados pela Comissão, que em muito se assemelha a uma missão civil da UE (EUCAP)²⁷, é o “Programa de Apoio ao Reforço da Segurança das regiões de Mopti e Gao e à gestão de zonas fronteiriças” conhecido por “PRASEC”, com um

²⁶ Disponível em: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/about_en.

²⁷ Pietz (2017, p.3) descreve “*The work of PARSEC, similar to that of both EU missions*” principalmente por se centrar “*on Malian security actors and structures*” e pelo orçamento semelhante a uma EUCAP.

orçamento de 29 milhões de euros, equivalente ao orçamento anual da EUCAP SAHEL Mali (Pietz, 2017, p. 3).

Relativamente ao Parlamento Europeu, este tem funções mais limitadas neste campo, todavia, é regularmente consultado pelo AR sobre os principais aspetos das opções fundamentais da PESD e PCSD, devendo esta última velar pelas opiniões e recomendações do primeiro, respondendo às questões que aquele lhe dirija (Art.º 36.º TUE).

O AR é igualmente chamado a debater a progressão da PESD e PCSD junto do Parlamento Europeu (Art.º 36.º TUE). Estes debates resultam na elaboração de relatórios emitidos pelo Comité de Assuntos Externos e pelo Subcomité para Segurança e Defesa, sobre a PESD e PCSD respetivamente, com recomendações, considerações e opiniões que o AR terá de ter em consideração (Art.º 36.º TUE). Destes inquirimentos e recomendações resulta uma capacidade informal do Parlamento Europeu de questionar e expor opções dos Estados-Membros (Legrand, 2017, p. 64), trazendo a debate uma série de questões na defesa dos interesses dos cidadãos europeus, cujos membros do Parlamento Europeu representam, com a legitimidade, e dependência, consequente da eleição direta para o efeito.

Por fim, devemos salientar, como das principais ferramentas de intervenção do Parlamento Europeu na política externa e segurança, a sua competência de aprovação do Orçamento Geral da UE, quer relativamente às despesas comunitárias ditadas pelo art.º 41.º do TUE correspondentes à PESD e PCSD, quer pelo financiamento do SEAE (Conselho da União Europeia, 2010, art.º 8.º), permitindo um reforço do controlo interinstitucional.

Mas talvez o principal contrapeso à “intergovernamentalidade” no campo da segurança e política externa da UE, decorra dos ditames estabelecidos pelos documentos constituintes da União. São os princípios e objetivos relativos à ação externa do TUE (definidos pelo seu art.º 21.º) que limitam a liberdade de definição dos interesses e objetivos da UE pelo Conselho Europeu (n.º 1, art.º 22, TUE) promovendo a unidade na diversidade decorrente da intergovernamentalidade (Brandão, 2010, p. 54). Ao mesmo tempo, o TUE define que as Decisões do Conselho Europeu dizem respeito às relações da UE, que são executadas nos termos dos tratados, separando o que são os meios a facultar pela UE dos a facultar pelos Estados-Membros (n.º 1, art.º 22, TUE).

São os tratados que estendem a competência da UE a todos os domínios de ação externa, que definem que os Estados-Membros “apoiarão ativamente e sem reservas” as

ações da UE nestes domínios, e que “se abster-se-ão de empreender ações contrárias aos interesses da UE” (art.º 24.º, TUE). É nestes que se encontra definido que os Estados-Membros não estão sujeitos às posições por si assumidas apenas por sua vontade, mas que a própria UE assim os vincula (n.º 2, art.º 28, TUE), obrigando-os, aquando da persecução de ações operacionais definidas pela UE, a reportar e definir as suas ações com a esta.

A unanimidade necessária no Conselho Europeu e no Conselho não impossibilita que a UE prossiga determinados objetivos sem contar com todas as suas partes, nomeadamente permitindo a abstenção e a inação de algum Estado-Membro, até a um máximo de um terço (Art.º 31.º TUE), tendo os que assim agirem, no entanto, de reconhecer que aquela decisão vincula a União, incluindo-os, mesmo que os isentando de aplicar a decisão.

Nesta lógica, ao longo do TUE, vamos identificando um padrão que separa os Estados-Membros e a UE, não como “partes de um todo”, mas como entidades distintas, do qual os casos paradigmáticos são encontrados na declaração de personalidade jurídica na UE (art.º 47.º, TUE), e na coerção prevista no art.º 7 do TUE contra Estados-Membros que incumpram com os princípios desta entidade.

Outro argumento de contraponto à “intergovernamentalidade”, e, por conseguinte, favorável à autonomia da UE na PESC e PCSD, encontra-se no enquadramento destas, na tipologia de competências presente no art.º 3.º, art.º 4.º e art.º 5.º do TFUE.

Esta estabelece a divisão de competências entre Estados-Membros e a União, podendo ser vistos como a normatização da delegação de soberania entre Estados-Membros e a UE, dando a esta última poder exclusivo ou parcial sobre determinadas matérias, assim como esclarecendo quais as que permanecem somente na esfera nacional. Nas competências exclusivas, é convincente o argumento da *Autonomia*, como componente de *Vontade* aqui apresentado, mais ainda sobre temáticas encabeçadas por instituições de índole supranacional, como a Comissão ou o Parlamento.

A PESC e a PCSD não estão abrangidas nesta delimitação expressamente, o que dificulta entender de que tipo de competência se trata, para a partir daí, pender a balança para uma conclusão positiva ou negativa quanto à autonomia da UE nestas. Todavia, é possível argumentar que a modalidade da competência a que pertencem poderá ser exclusiva, por inferência da atuação das instituições, nomeadamente na celebração de acordos internacionais no âmbito destas políticas (Wessel & Hertog, 2012, p. 2).

Quanto à celebração deste tipo de acordos, tem sido defendida a tese da competência exclusiva da UE na PESC e PCSD, algo posteriormente corroborado pela plataforma "*Treaty Office Database*" do SEAE²⁸, que define que a UE possui competência exclusiva para assinar acordos internacionais (n.º 2, art.º 3, TFUE), e que o pode fazer com um ou mais Estados terceiros ou Organizações Internacionais, vinculando os Estados-Membros, num pressuposto conhecido por doutrina Haegeman, normatizado pelo art.º 216 do TFUE (Wessel & Hertog, 2012, p. 7). Estas normas são, por sua vez, transportadas para o âmbito da PESC e PCSD no TUE (via art.º 37.º) e são reforçadas com o princípio de lealdade na política externa (via art.º 28.º TUE), que pode ser visto como um instrumento legal vinculativo equiparado a qualquer lei comunitária (Mix, 2013, p. 7) e por essa via dotando a UE de competência exclusiva (Wessel & Hertog, 2012, p. 8).

Disto resulta a exclusividade do Conselho na celebração destes acordos, que vinculam os Estados-Membros e condicionam a sua política externa nacional, sendo que o debate em torno de se o Conselho age em nome dos Estados-Membros ou da União, parece ter uma maioria da academia favorável à segunda, pela análise do costume da prática (Zipperle, 2017, p. 66-67; Wessel & Hertog, 2012, p. 8-9; Sari, 2008, p. 80). Isto parece apontar para uma instituição que, apesar do carácter intergovernamental da PCSD, aparenta agir enquanto UE, no uso das suas competências. Tal tem justificado, entre outras coisas, a tese de que, como regra, a UE seria responsável por atos contrários ao direito internacional perpetuados no âmbito da PESC e PCSD, acima dos Estados-Membros (Wessel & Hertog, 2012), ou a de que esta prática veio "confirmar definitivamente" a personalidade jurídica da EU (Sari, 2008, p. 55).

Um exemplo concreto destes acordos são os acordos de participação de Estados terceiros em missões específicas da PCSD, onde não só a UE se apresenta como "parte" (e não os Estados-Membros), como referem, expressamente, que o contributo do Estado terceiro em nada afeta a autonomia decisória da União, assim como, que as partes renunciam mutuamente qualquer reclamação ou ressarcimento, sendo que a UE se assegurará de que os Estados-Membros farão declaração semelhante²⁹.

²⁸ Disponível: <http://ec.europa.eu/world/agreements/default.home.do>.

²⁹ Em acordos anteriores a 2011, podia ler-se: "Os Estados-membros comprometem-se", entretanto substituído por "A União compromete-se a assegurar que os Estados-membros", algo que reforça a separação do Conselho a agir enquanto representante da UE e não dos Estados-Membros.

Perante todas as observações e argumentos acima referidos, poderíamos identificar uma estrutura institucional, que permite uma vontade cuja origem, apesar de formada por instituições compostas por representantes dos Estados-Membros, decorre de um enquadramento no qual estas estariam condicionadas pelos documentos constituintes da entidade, a agir dentro dos moldes definidos por esta, cujas decisões serão executadas por esta, e cujos Estados-Membros, que formam aquelas instituições governamentais, ficam vinculados ao acordado com a entidade quando expressaram a sua posição. Com este vínculo, os Estados-Membros ficam obrigados a reconhecer a *Vontade* da UE (isolando-a) e não só a agirem em conformidade, mas a absterem-se de agir de forma prejudicial à mesma, ao mesmo tempo que a UE assume a responsabilidade por essa *Vontade* e pelas ações decorrentes da persecução dessa mesma *Vontade*, pois é sua a exclusividade desta competência.

Dito isto, as observações da prática, mostram-nos uma realidade mais complexa. A necessidade de consenso unânime tem limitado a projeção de forças da UE, pela falta de vontade política para compromissos, algo evidente nas situações que exigiriam operações de confronto direto, levando a UE a reservar-se a missões de capacitação dos Estados intervencionado, para que este leve a cabo a estabilização da crise (Rekawek & Terlikowski, 2013).

Isto leva alguns autores a defenderem que tal demonstra as limitações da UE decorrentes da força dos seus Estados-Membros (Rekawek & Terlikowski, 2013; Okemuo, 2013), nomeadamente pela ainda predominante persecução de interesses estratégicos nacionais e não comunitários.

Se analisarmos as culturas estratégicas nacionais dos Estados-Membros, estas diferenciam-se consoante a experiência e história militar de cada país (Giegerich, 2008, p. 66; Tardy, 2015, p. 31-33) com países mais assertivos no seu apoio à projeção de força, outros defensores do uso de força militar apenas na vertente de defesa territorial ou de dissuasão, a que se adicionam zonas de influência distintas, por norma, relacionadas com as antigas relações coloniais. Tal dificulta a aplicação da PCSD, pela necessidade de coerência e consenso quanto a uma atuação comum (Okemuo, 2013, p. 228-229).

Em segundo lugar, apesar de, por inferência dos acordos internacionais, poder servir de argumento a adoção, por instituições compostas por representantes dos Estados-Membros, de uma consciência comunitária na elaboração dos mesmos, é também possível argumentar

que os momentos decisórios que antecedem este tipo de acordos internacionais são tomados por estas mesmas instituições (Conselho Europeu e o Conselho), fora do âmbito do argumento de exclusividade da UE na PCSD acima referido. Tal acontece especialmente na definição dos objetivos estratégicos através da adoção de documentos que funcionam como conceitos estratégicos da política externa da UE, como a EUGS ou as Decisões que orientam a PCSD. Se a isto adicionarmos o poder reduzido da Comissão e do Parlamento Europeu já mencionados, tal parece sustentar a tese de que os Estados-Membros, e não a UE, continuam a reter a autonomia da PESC e PCSD.

Em terceiro lugar, nas alterações que o Tratado de Lisboa introduz, o desejo de aumentar a coerência e eficácia parece ser acompanhado de uma vontade de que estes campos permaneçam na esfera de decisão dos Estados-Membros. Isto é observável no carácter legal separado da PESC que mantém a sua intergovernamentalidade (Brandão, 2010, p. 54), pelas constantes referências à OTAN como base da estratégia de defesa do espaço europeu, pela ressalva de que uma defesa comum só acontecerá quando o Conselho Europeu assim o decidir, algo que, *a contrario*, estabelece que a política presente ainda não o é (Dagant, 2008, p. 4). A isto, acrescenta-se igualmente a base voluntarista dos instrumentos da PCSD, que fazem a UE depender dos Estados-Membros para os recursos humanos, operacionais e financeiros das missões que pretenda lançar, o que poderá levar a que os Estados-Membros só ajam perante os seus interesses estratégicos e nas suas zonas de influência, ou bloqueiem as iniciativas da UE quando se opõem a estes.

Tendo em conta estas três observações, poderemos igualmente defender a tese de que a PCSD serve de plataforma de exponenciação da capacidade de persecução de interesses externos de cada um dos Estado-Membros e não como uma ferramenta a usar por uma UE autónoma. Esta observação é sustentável pela falta de coercibilidade das instituições supranacionais para com os Estados-Membros, pela a incapacidade do AR de forçar qualquer ação dos Estados-Membros e pela ausência de consequências do foro legal, visto o Tribunal Europeu de Justiça não se pronunciar no âmbito da PESC, condenando uma equiparação entre o poder intergovernamental com o comunitário (Okemuo, 2013, p. 234).

Posto isto, a pergunta mantém-se por responder: São os Estados-Membros que estão a perseguir, em conjunto, a política externa de cada um, ou é a União Europeia que persegue uma política externa sua? E como distinguir entre uma *Vontade* que resulta de um fórum entre Estados ou uma *Vontade* proveniente da entidade UE?

É difícil apontar onde acaba a iniciativa dos Estados-Membros, centrada nos seus interesses de política externa, e onde começa uma iniciativa da UE, principalmente pela composição, sobreposição e partilha de competências institucionais que desfocam a fronteira entre esta e os Estados-Membros. É, aliás, provavelmente neste ponto que se encontra a grande e inegável dificuldade da atribuição do estatuto de ator internacional à UE.

A inação desta entidade em algumas situações, assim como o seu desempenho aquém das expectativas, poderá demover-nos de a considerar um ator internacional de segurança. No entanto, também é possível argumentar que a UE, enquanto entidade autónoma, não está disposta (ou capaz) de realizar o mesmo tipo de missões que algumas potências que a compõem, como o Reino Unido ou a França, estariam. Tal, parece-nos, poderá não pôr imediatamente em causa a autonomia da UE, podendo inclusivamente ser prova do carácter diferenciado desta entidade.

Mais que adotar um dos campos de argumentos, consideraremos que o elemento da UE que motivou o uso da expressão "ator em construção", se encontra precisamente numa dicotomia que veremos adiante, não tanto comprovando um "pseudo-ator" mas antes, estudando a possibilidade de estarmos perante uma entidade, (como havia prescrito Ginsberg (1999, p. 22) quanto à natureza simultânea da UE como intergovernamental e supranacional), que no que diz respeito à sua ação externa, pode por vezes ser e noutras não ser, autónoma.

Esta dicotomia depende das circunstâncias que ditem a necessidade de uma ação externa que traduza, ou se aproxime, de uma política externa nacional de um Estado-Membro, por oposição às que, até pela necessidade de convergência, acabam por ditar o desenvolvimento de uma ação externa própria, onde a decisão tomada pela UE não se equipara à que algum Estado-Membro, se apenas de si dependesse, tomaria.

Esta hipótese poderia apontar para a existência de uma cultura estratégica da UE, na qual a PCSD é apenas um componente de uma abordagem compreensiva, de carácter civil e militar, com operações consensuais e de curta duração, apoiadas por outros instrumentos ao dispor das suas instituições não compostas por representantes dos Estados-Membros (como a DEVCO da Comissão), com o consentimento do Estado intervencionado, respeitando o direito internacional e onde o papel da UE é o de apoiar a estabilidade e fornecer recursos, sejam materiais ou de "*know-how*", para que, em vez de agir diretamente sobre o conflito, possa capacitar os Estados intervencionados a fazerem-no (Tardy, 2015, p. 32-33).

Perante esta possibilidade, passaremos a analisar o estudo de caso da intervenção no Mali, na tentativa de apurar se, neste exemplo específico, a UE foi capaz de apresentar autonomia na sua ação externa. Nesta análise, procuraremos os mesmos sinais de *Autonomia* anteriormente descritos, mais propriamente, se as Decisões do Conselho parecem evidenciar a UE parte independente dos seus Estados-Membros; o que os documentos estratégicos definem sobre as ambições de política externa da UE que se incluam no seu espectro de atuação o Mali; e se a ação da UE demonstrou carácter próprio e recurso a capacidades próprias.

Como anteriormente referido, é o Conselho que a 17 de janeiro de 2013 aprova a Decisão 2013/34/PESC para o estabelecimento da EUTM Mali, tendo, a 18 de fevereiro de 2013, na Decisão 2013/87/PESC, aprovado o lançamento da missão. Apenas sete dias depois, é adotada a Decisão 2013/178/PESC de 25 fevereiro, assinando o acordo entre a União Europeia e a República do Mali quanto ao estatuto das forças da UE no Mali, no âmbito da EUTM Mali (Conselho da União Europeia, 2013c).

Analisando estes documentos, encontramos sinais da *Autonomia* da UE no caso da missão EUTM Mali, nomeadamente: a elaboração destas Decisões em adequação com os procedimentos da UE, como já referido na análise desse componente, com o controlo político e direção estratégica são exercidas pelo Conselho, pelo AR e pelo CPS e a direção militar pelo EMUE, executada pelo EUMS e CCPC; com as Decisões a iniciarem-se com a evocação do TUE e à proposta da AR, que se relembre, é um órgão que não representa Estados-Membros; com a clara identificação da UE como entidade visada e que, por conseguinte, nos evoca à vinculação a que os Estados-Membros se sujeitam quando tal acontece, incluindo, no Acordo, a identificação da UE como “parte” a par de um Estado Soberano (a República do Mali); e a ausência de menção aos Estados-Membros³⁰, especialmente relevante no Acordo, por demonstrar que as forças nacionais alocadas à missão não são apenas instrumentos dos seus Estados-Membros, mas que detêm alguma independência legal conferida pela UE (Sari, 2008, p. 85).

A estas constatações, acrescentamos que a identificação da UE como parte independente dos seus Estados-Membros, se repete nos acordos celebrados com Estados

³⁰ A única exceção é a referência à Dinamarca nas Decisões, por consequência do Protocolo 22, que a exclui da PCSD.

terceiros que participaram na missão, como na Decisão 2014/293/PESC de 15 abril 2014, entre a UE e a Suíça (Conselho da União Europeia, 2014c).

No entanto, há que destacar a relutância política em usar os instrumentos mais recentes da PCSD no Mali, nomeadamente os Grupos de Combate, assim como em adotar uma abordagem compreensiva determinante na gestão de crises, esperando que a França agisse unilateralmente para confrontos militares, para só posteriormente intervir com uma missão de treino (Rekawek & Terlikowski, 2013, p. 2).

Esta constatação é ainda agravada pelos documentos estratégicos emitidos pela UE antes da necessidade de intervenção surgir, e que deveriam, supostamente, representar a ambição da UE para a região enquanto *Vontade* da entidade relativamente à sua política externa, antes do envolvimento no Mali. Referimo-nos, mais propriamente, ao Acordo de Cotonou (2000), à posição do Conselho relativa à prevenção, gestão e resolução de conflitos em África (2001), à Estratégia Conjunta África-UE (2007) e a Estratégia Europeia para Segurança e Desenvolvimento no Sahel (2011) (Okemou, 2013, p. 225).

Nestes documentos, que analisaremos com mais detalhe aquando da análise do *Âmbito de Atuação* da EUTM Mali, a UE determina como seus principais objetivos de política externa o desenvolvimento e a segurança, em especial na África Subsaariana, sendo que a UE expressa que, a pedido dos seus parceiros africanos, agirá na resolução de crises em África, algo que falhou no Mali no agravar da crise (Okemou, 2013, p. 225).

Se tal parece substanciar as críticas de vários autores que apontam como a intervenção da UE ficou constantemente aquém das suas ambições (Giegerich, 2008); Rewakek & Terlikowski, 2013), pode igualmente ser alegado que, devido à posição dos Estados-Membros no Acordo de Cotonou como signatários, a par da UE, pressupõe-se que tanto a esta última como os Estados-Membros, poderão agir por sua iniciativa. A isto, poder-se-á ainda evocar o princípio de apropriação, consagrado em maior parte destes documentos, de que no contexto africano, qualquer operação da UE, deverá ser encabeçada por um ator africano (Giegerich, 2008; Rewakek & Terlikowski, 2013), assim como que em nenhum destes documentos é mencionado o âmbito da aplicação dos instrumentos da PCSD, algo que, apesar de tanto a Comunidade Económica de Estados da África Ocidental (CEDEAO) como a AU terem pedido a intervenção da UE, colocaria uma operação “ponte” numa zona cinzenta de atuação.

Por conseguinte, a crítica quanto à incapacidade da UE de atuar numa operação “ponte” entre a crise e a implementação de uma operação de capacitação, apesar de pertinente, surge de uma prática que se enquadra no que parece vindo a ser o costume na PCSD. Esta prática, como já referido, parece ser fruto do desenvolvimento de uma cultura de atuação que tenciona a capacitação do Estado intervencionado para que este contenha e resolva a crise, não pretendendo substituí-lo nesse papel, estando a UE disposta a intervir, mas não em comprometer-se em confrontos diretos e prolongados (Okemuo, 2013, p. 228; Tardy, 2015, p. 32-33). Esta cultura, mais do que desacreditar a UE como entidade autónoma, parece decorrer do confronto, por um lado, entre as competências da UE enquanto entidade, que celebra acordos, toma posições estratégicas e vincula os Estados-Membros e, por outro, a dependência que esta tem do voluntarismo dos Estados-Membros, que escolhem, num ambiente isento de coercibilidade, manter ou não essas obrigações (Okemuo, 2013, p. 234), algo de extrema importância, que desenvolveremos mais adiante.

Por último, analisando a consistência da ação e utilização de recursos próprios da UE na EUTM Mali, salienta-se, em primeiro lugar, a capacidade de mobilização em torno da missão, com 23 dos 28 Estados-Membros a integrarem a EUTM Mali, com o mecanismo ATHENA (Conselho da União Europeia, 2015b) a cobrir os custos partilhados da missão de forma apropriada, apesar do peso desproporcional da participação francesa, em tropas e financiamento (Dicke, 2014, p. 106), e em segundo lugar, a aplicação de vários instrumentos de segurança e desenvolvimento no Mali por parte da UE, provenientes de iniciativas de várias instituições, algo que reforça a dimensão “europeizada” de uma intervenção compreensiva, nomeadamente o recurso ao Fundo Europeu de Desenvolvimento, o Instrumento para a Estabilidade, EUSR para o Sahel, Ação humanitária da UE enquadra na Política de Vizinhaça da UE e da própria missão civil EUCAP Sahel-Mali (Carrasco et al., 2016, p. 124).

Em suma, a EUTM Mali, apesar das limitações que ainda condicionam a ação externa da UE no âmbito da PCSD, parece ser um exemplo de uma operação definida pela entidade, em seu nome, pelas suas instituições e com recurso aos seus mecanismos. Tal parece transparecer que a entidade UE, é uma entidade autónoma, que autonomamente decidiu levar, e levou, a cabo esta operação.

Mas esta conclusão não estaria completa sem a nota de que, apesar das provas de *Autonomia* que parecem visíveis quanto à EUTM Mali, a inércia para atuar que levou à

operação Serval francesa, não deixa de ser testemunho das incapacidades da UE, mais propriamente, do ainda muito presente elemento intergovernamental e dependência dos Estados-Membros na PCSD, que se derem uso a este seu “poder” de promoção de inércia, impossibilitaram a UE de ambicionar algo mais para a PCSD.

Fora a já referida necessidade de conjugar diferentes experiências e culturas militares dos diferentes Estados-Membros, que motiva esta “contenção” da autonomia da UE, há ainda a referir que, perante a exigência de algum tipo de operação que vá além desse *modus operandi*, poderá a UE ser igualmente contornada pelos seus Estados-Membros, que agirão de acordo com os seus interesses nacionais, seja por não reconhecerem capacidade à UE de agir de forma eficaz e/ou atempada, seja por não verem os seus interesses nacionais correspondidos nos interesses comunitários, servindo isto como justificação para a iniciativa nacional enfraquecedora da necessidade de uma UE mais capaz e autónoma.

Tais ilações surgem da observação da orientação francesa da ação da UE relativamente ao Mali aquando da operação Serval, substituindo-a por uma linha orientadora de política externa proveniente, não de Bruxelas, mas de Paris (Helly & Rocca, 2013, p. 6). Se dúvida persistisse quanto à perda de autonomia, esta influência francesa não se limitou à inação UE “por sua vontade autónoma”, mas sim ao uso de instrumentos europeus pela França para prosseguir a sua própria estratégia, até onde o consentimento de outros Estados-Membros o permitisse (Helly & Rocca, 2013, p. 7). Isto torna-se importante para a nossa análise, pois tal não tem somente efeitos na limitação da ação da UE, mas demonstra efetivamente um desafio ao preenchimento do componente *Autonomia*.

No entanto, apesar da já referida desproporção do contingente francês, relativamente à EUTM Mali tais críticas parecem não se aplicar (Helly & Rocca, 2013, p. 7), existindo consistência na defesa de uma autonomia da UE no âmbito da PCSD.

3.2.3 COMPONENTE “ÂMBITO DE ATUAÇÃO”

Conforme fizemos relativamente aos dois últimos requisitos, procuraremos apurar o *Âmbito de Atuação* da UE enquanto ator internacional de segurança, partindo de seguida para a atuação específica no caso da intervenção no Mali,

Se havíamos definido a *Vontade* como "os objetivos determinados pela entidade cuja perseguição e concretização seja, obrigatoriamente e intencionalmente, impactante no SI", é na análise do *Âmbito de Atuação* que procuraremos determinar se é intenção da entidade que a perseguição e concretização destes objetivos tenham impacto no SI, e neste processo, elevar a *Vontade* ao plano das Relações Internacionais.

Ter o SI como âmbito de atuação, enquanto componente da *Vontade*, é apenas uma característica (embora obrigatoriamente necessária) dos objetivos da entidade, o espaço em que ambiciona intencionalmente perseguir e concretizá-los.

Isto significa que o foco está na entidade estudada e na “auto-concepção” dos papéis que quer desempenhar na arena internacional, adiando para a análise do Reconhecimento a validação da capacidade de perseguição e concretização desta intenção, através da reação de atores do SI à *Vontade* da entidade estudada.

Posto isto, procuraremos demonstrar que os objetivos definidos pela UE, miravam intencionalmente o SI, posicionando-a nessa arena. Começaremos brevemente por refletir sobre a área específica de atuação, no caso a segurança internacional. Daí, investigaremos a intenção de agir nesta área pela UE, estudando os seus princípios e objetivos orientadores e os seus conceitos estratégicos.

A relevância da segurança internacional enquanto área de atuação de um ator internacional é bastante consensual nas Relações Internacionais. Apesar da dificuldade na definição do conceito de segurança, pela sua natureza “subjativa e elástica” (Williams, 2008, p. 1), utilizaremos a definição de Williams (2008), que a define como a “atenuação de ameaças a valores acalentados”(Williams, 2008, p. 1),³¹

Nas Relações Internacionais, o tema da segurança é um dos claros protagonistas, nomeadamente no âmbito da Segurança Nacional, no qual os Estados procurariam garantir a sua segurança no SI através da interação com outros Estados (Baylis, 2008, p. 496). Este reconhecimento encontra-se espelhado, por exemplo, na existência de uma área académica de Estudos de Segurança inserida nas Relações Internacionais.

³¹ Traduzido de “*the alleviation of threats to cherished values*”.

Posto isto, comecemos por verificar os textos constituintes da UE procurando provas que demonstrem a persecução de princípios e objetivos orientadores relativos a segurança internacional.

Ainda no preâmbulo do TUE, a resolução demonstrada em executar uma política externa que "promova a paz, a segurança e o progresso na Europa e no Mundo" denunciam o papel internacional da entidade como fulcral para a sua constituição, assim como os objetivos expressados de se relacionar "com o resto do mundo" na promoção dos "seus valores e interesses", destacamos o de "reforçar a segurança internacional" (n.º 5 do art.º 3.º TUE), de se relacionar com países vizinhos através de acordos a celebrar entre a UE e estes, assim como ações em comum (Art.º 8.º TUE), a que se seguem as diferentes atribuições das instituições da União na política externa desta, que já analisámos relativamente à *Capacidade Institucionais e Procedimental*.

Especificamente, no âmbito estudado da UE enquanto ator de segurança internacional, o título V do TUE estabelece as claras diretrizes quanto à implicação que tenciona ter no SI.

O art.º 21.º assume a regulação da "ação na cena internacional" da UE, que deve "procurar desenvolver relações e constituir parcerias com países terceiros e organizações internacionais", devendo "diligenciar no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais", através da preservação da paz, prevenção de conflitos e "reforço da segurança internacional", e prestando "assistência a populações, países e regiões confrontado com catástrofes naturais ou de origem humana" a fim de "promover um sistema internacional baseado numa cooperação multilateral reforçada e uma boa governação ao nível mundial" (art.º 21.º do TUE).

Toda a condução da política externa da UE, nos moldes do art.º 25.º já mencionado, assim como todas as posições e ações daí decorrentes, demonstram *Vontade* de interagir na arena internacional, de defender interesses e prosseguir objetivos próprios e de interagir com atores no SI, dos quais se destaca o art.º 28.º referente às ações operacionais.

É desta intenção, expressa nos seus textos constituintes, que imanam as instituições, órgãos e serviços cuja vocação e propósito é o de atuar no SI, como a composição do Conselho para os Assuntos Externos, a existência de um AR, a existência do SEAE com os diferentes órgãos e comités relativos à PESC e PCSD, as 140 delegações e escritórios da

UE³², entre outros. É também na definição de uma política externa que reforça o SI como âmbito de atuação que são elaborados e aprovados documentos orientadores estratégicos como a EUGS de 2016, mas também as diferentes estratégias regionais como a Estratégia para a Segurança e Desenvolvimento do Sael ou a Política Europeia de Vizinhança (PEV).

Esta forma de definir objetivos e estratégias da UE no SI é igualmente resultado de um percurso histórico, cuja análise atesta que as suas crescentes ambições foram efetivamente seguidas de ações nesse sentido.

O exemplo das missões e operações, quer civis, quer militares, prova-nos como a UE reconheceu a existência de um papel internacional a desempenhar, especialmente desde o Tratado de Amesterdão e a consequente transferência das Tarefas de Petersberg³³ da União da Europa Ocidental para a UE (Brandão, 2015, p.1). Para garantir este tipo de missões civis e/ou militares, esta teria de se munir das capacidades necessárias, algo reconhecido nas Conclusões do Conselho de St.^a M.^a da Feira de 19 e 20 de junho (Parlamento Europeu, 2000, ponto 12) e de estabelecer uma estratégia clara para se projetar na arena internacional, algo que se viria a materializar na Estratégia Europeia de Segurança, em dezembro de 2003.

Este documento, aponta como principais ameaças o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, os conflitos regionais, os Estados Falhados e o crime organizado (Conselho da União Europeia, 2009, p. 29-32), abraçando, ao que parece, a “inovação” do esbater das fronteiras entre segurança e defesa.

Para fazer frente a estas ameaças, propõe agir no sentido de criar segurança na vizinhança, de reforçar a o multilateralismo como ordem internacional (do SI), reforçando cooperações internacionais, organizações internacionais, e fomentando a democracia e boa governação. Neste âmbito, refere várias zonas de interesse, que menciona a uma escala global, mas onde evidencia a preponderância da vizinhança, das relações transatlânticas, do Médio Oriente e, com menor ênfase, Extremo-Oriente (p. 35-38).

A UE exprime, neste documento, a vontade de persecução mais ativa, mais capaz, mais coerente e a par com os seus parceiros, dos seus objetivos internacionais, incluindo,

³² Informação disponível em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/about/eu-delegations_en.

³³ As “tarefas de Petersberg” surgem da Declaração de Petersberg adoptada no Conselho Ministerial da União da Europa Ocidental em junho de 1992. Nesta declaração, os Estados-Membros disponibilizam meios militares para missões de carácter humanitários, de resgate, prevenção de conflitos, manutenção de paz, desarmamento, assistência militar e estabilização pós-conflito. Para mais informações ver: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html.

intervenção civil em situações de crises, delegando para a parceria UE-OTAN intervenções semelhantes de carácter militar, concluindo com o repto de que uma UE mais ativa e capaz terá maior impacto à escala internacional (p. 38-43).

Em 2009, a Implementação da Estratégia Europeia de Segurança, reforça o acima referido, com um discurso mais ambicioso onde se expressa a vontade de que a UE “molde eventos”, tenha “mais visibilidade” e que deve “liderar a renovação da ordem (internacional) multilateral” (p. 7-9).

É igualmente reforçada a necessidade de mais capacidades, coerência e maior atividade, sem denegrir a experiência por essa altura já adquirida por missões e operações civis e militares que a UE havia lançado desde 2003. Este documento reforça ainda o compromisso com a vizinhança, ambicionando um maior envolvimento, com alusões à recém-criada Política de Vizinhança e Parceria de Leste, o que demonstra o reconhecimento da importância da estabilidade política e do desenvolvimento económico-social na vizinhança, que começara com o Leste europeu, para a sua própria segurança (Ferreira-Pereira et al, 2014). Estas menções comprovam a veracidade das ambições estabelecidas em 2003, onde estão estabelecidas intenções de aprofundamento da sua atuação, dos Balcãs, à Ucrânia, à Moldávia, aos países do Mar Negro, do Mediterrâneo e do Médio Oriente, focando, no nexo desenvolvimento-segurança, especialmente países do centro e norte de África, ao mesmo tempo que desenvolve as ambições para a capacidade de intervenção de âmbito civil e militar. A ambição global com menção de cooperação com várias organizações internacionais ou Estados específicos é reiterada igualmente (p. 21-26).

Começando em 2003 com a sua primeira missão EUFOR Concordia, na Antiga República Jugoslava da Macedónia, a UE tem-se mostrado gradualmente fiel a ambição demonstrada nos documentos estratégicos referidos, visível no número de missões civis e militares crescente, com o lançamento de novas missões a decorrer quase todos os anos, desde 2003, ao mesmo tempo que o número de missões no âmbito da PCSD no terreno simultaneamente tem aumentado gradualmente³⁴.

Olhando o presente e o futuro, através da EUGS, atual conceito estratégico orientador da UE, publicado em junho de 2016, observamos o pormenor com que esta entidade

³⁴ Lista de missões da UE, disponível na página do SEAE em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en.

ambiciona agir na arena internacional de forma bastante ativa na persecução dos objetivos definidos nos tratados, apontando as suas prioridades de ação externa (União Europeia, 2016, ponto 3).

As intenções que UE apresenta neste documento expandem-se por todas as regiões do globo, definindo objetivos e opções estratégias na interação direta com Estados relevantes para os interesses da UE, como a Rússia, China e EUA (este último em especial no contexto OTAN) e com outras Organizações Internacionais, como a ONU.

Sucintamente, no que trata às prioridades da UE, este documento estratégico foca-se em especial na segurança da União e dos seus cidadãos; no reforço da resiliência societal e de Estado, nomeadamente na vizinhança da UE, tanto a leste, da Europa de Leste, ao Médio Oriente e Ásia central, como a sul, do Norte de África e Magreb até à África central (ponto 3.2); numa abordagem integral para conflitos, crises e *peacebuilding* (ponto 3.3); no desenvolvimento da cooperação regional; e na governança global. Todas estas prioridades são estabelecidas, assim como a necessidade de melhoria e aprofundamento da PCSD como instrumento da sua persecução, desenvolvendo e aprofundando o conteúdo dos documentos estratégicos anteriores (ponto 4.2). O documento termina com o desejo de “transformar esta visão em ação”, algo que, pelo histórico, tem se provado um processo lento, mas alcançável.

A 17 de Outubro de 2016, o Conselho apresentava conclusões relativas à EUGS, reforçando esta ambição, e menos de um mês depois, a 14 de novembro, é apresentada a proposta contendo o Plano de Implementação de Segurança e Defesa (Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, 2016b)³⁵, apontando novamente a vontade da UE em fazer refletir estes desejos em verdadeiras capacidades e ações.

No Plano de Implementação de Segurança e Defesa, a AR resume o papel que UE pretende ter como prioridades estratégicas, expostas na EUGS, afirmando que a UE deve ser capaz de dar resposta a conflitos externos e crises, capacitar parceiros e proteger a União e os seus cidadãos, que estabelece como os três objetivos basilares da EUGS, cuja persecução deve ter um carácter abrangente e global (compreensivo e numa multitude de áreas e políticas), exigindo um trabalho interinstitucional entre Conselho, AR, Comissão e Estados-Membros (p. 9-10).

³⁵ Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf.

Na descrição do nível de ambição que o Plano de Implementação de Segurança e Defesa nos apresenta, ficam estabelecidos os objetivos que, de uma forma expressa, comprovam o SI como âmbito de atuação, em conformidade com o que todos estes documentos parecem demonstrar desde 2003, para o qual recomenda aumentar a capacidade de resposta da UE e aumentar a sua capacidade de ação preemptiva, de forma a que esta entidade se estabeleça como provedor de segurança, fazendo tudo isto através da PCSD, que ganha um destaque especial neste plano de implementação (p. 11).

Prova disto é o detalhe com que os diferentes tipos de missões da PCSD a usar para atingir os objetivos basilares são enumerados, nomeadamente: operações de gestão de crises em situações de alto risco na vizinhança; operações de estabilização, incluindo operações especiais e aéreas; operações militares e civis de ação rápida, em especial com recurso aos Grupos de Combate da UE; missões civis; operações de segurança aérea; operações de segurança marítima; missões de capacitação civis e implementação de reformas no setor de segurança, ou legal, ou administrativo, entre outros (p. 16).

Resumindo, tanto estes conceitos estratégicos, que explanam a intenção da UE, assim como o já referido histórico do lançamento de missões civis e militares de gestão de crises e manutenção da paz, demonstram como a atuação que esta entidade tem, e pretende ter, é intencionalmente e inevitavelmente impactante no SI. Esta intenção parece evidenciar uma tendência da UE para uma narrativa securitária do nexo *in-out*, face a um mundo globalizado e com novas ameaças onde o clima externo influencia a segurança interna (Brandão, 2015, p.7).

Isto motiva a UE a relacionar-se no SI, sendo as missões referidas possíveis pela interação desta entidade com os Estados onde as lança, com as organizações internacionais que as apoiam (nomeadamente a ONU), com os Estados terceiros que a estas se juntam (como o exemplo já dado quanto à Suíça relativamente à EUTM Mali) e, possivelmente, com outros atores que, perante o crescente envolvimento da UE, passam a adaptar a sua política externa aos efeitos, pretendidos ou não, que este tipo de intervenção tem no SI. Devemos, portanto, comprovar como na área de segurança internacional, a UE tem o SI como âmbito de atuação, observando as reações destes outros atores a estas relações, algo que será aprofundado na análise do Reconhecimento.

Observando o estudo de caso, a missão EUTM Mali surge como resposta ao receio de que uma crise neste Estado provocasse um "efeito de arrasto", que preocupava os seus Estados vizinhos (Coolsaet et al., 2013, p. 1; Helly & Rocca, 2013, p. 2), destabilizando esta região que faz parte da Vizinhança alargada da UE. Logo, a existência, ou não, de paz e estabilidade é tida como impactante nos interesses vitais desta entidade (Coolsaet et al., 2013, p. 4), em consonância com a sua narrativa de segurança do nexo *in-out* (Brandão, 2015, p. 7).

A natureza securitária desta operação é, desde logo, evidente, tendo em conta a sua realização no quadro da PCSD, as considerações da Decisão 2013/34/PESC de 17 de janeiro do Conselho que a implementa, com o fim de "contribuir para restaurar a sua capacidade militar de forma a que elas possam iniciar operações militares de combate destinadas a restabelecer a integridade territorial do Mali e a reduzir a ameaça causada pelos grupos terroristas." (Conselho da União Europeia, 2013a, art.º 1) e pelo conteúdo da Resolução 2071 adotada a 12 de outubro de 2012, do Conselho de Segurança da ONU (Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, 2012a), que a justifica.

A ação da UE no Mali não é descontextualizada, pelo contrário, surge na continuidade de uma estratégia para África assente em compromissos assumidos pela UE, dos quais o Acordo de Cotonou e a Parceria UE-África e, a nível regional, com estratégias para o Corno de África, Golfo da Guiné e Sael.

O Acordo de Cotonu (2000), assinado na cidade que lhe dá nome, é o maior acordo de parceria da UE com países em desenvolvimento, vindo substituir os acordos de Lomé, que haviam servido de base para a cooperação entre as Comunidade Económica Europeia e os países do grupo ACP (África-Caraíbas-Pacífico). Este acordo inclui a UE, os países que a constituem e 79 países de África, das Caraíbas e do Pacífico (dos quais 77 pretendem igualmente ao grupo ACP), repartindo a cooperação acordada por três pilares: Cooperação para o desenvolvimento; cooperação económica e comercial; e a dimensão política.³⁶

Neste último pilar, uma inovação aos acordos antecedentes (Ferreira-Pereira, 2008, p. 146), o Acordo de Cotonu debruça-se sobre políticas de consolidação da paz, prevenção e resolução de conflitos e resposta a situações de fragilidade, políticas de cooperação na gestão de crises e na luta contra o “crime organizado, a pirataria e o tráfico de, nomeadamente, seres

³⁶ De acordo com a síntese oficial, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r12101&from=PT>.

humanos, drogas e armas (...)turbulências dos mercados financeiros internacionais, as alterações climáticas e as pandemias” (Acordo de Cotonu, 2000, n.º 1, art.º 11.º), o terrorismo e a proliferação de armas de destruição maciça.

Especificamente, no que trata à gestão de crises, o Acordo de Cotonu expressa que as partes devem perseguir “uma política ativa, abrangente e integrada de consolidação da paz e de prevenção e resolução de conflitos” devendo esta cooperação focar-se “no desenvolvimento das capacidades nacionais, regionais e continentais, assim como na prevenção de conflitos violentos na sua fase inicial” (n.º 1, art.º 11.º), combatendo situações de fragilidade com estratégias compreensivas, com recurso a instrumentos diplomáticos, de segurança e de cooperação para o desenvolvimento.

Caso um conflito se torne violento, “as Partes devem tomar todas as medidas adequadas para prevenir uma intensificação da violência, limitar o seu alastramento territorial e promover uma resolução pacífica dos diferendos existentes” (n.º 5 do art.º 11.º). E “em situações pós-conflito, as Partes devem tomar todas as medidas adequadas para estabilizar a situação durante o período de transição, a fim de facilitar o regresso a uma situação de não-violência, estabilidade e democracia” e “asseguram a ligação necessária entre as intervenções de emergência, a reabilitação e a cooperação para o desenvolvimento” (n.º 6 do art.º 11.º).

Ao elencar estes objetivos, o Acordo de Cotonu reafirma, nesta área, o princípio de apropriação, realçando as responsabilidades da UA, sem com isto retirar o compromisso da UE e dos seus Estados-Membros a agir neste enquadramento perante situações de crise e conflito. Desta forma, este acordo apresenta uma estratégia acente nos princípios de igualdade e parceria entre a Europa e os ACP, com o intuito de apoiar a boa governança, os direitos humanos e o Estado de Direito destes últimos (Ferreira-Pereira, 2008, p. 156).

Já quanto à Parceria UE-África, esta foi adotada aquando da segunda cimeira UE-África de 2007, apresentando como quatro objetivos principais, aqui apresentados sucintamente: reforçar a parceria política entre ambas; fortalecer e promover a paz, a segurança, direitos humanos e desenvolvimento económico; promover um sistema de multilateralismo; e desenvolvimento de uma abordagem compreensiva para o desenvolvimento, nomeadamente com o reforço do papel de atores não-estatais da sociedade civil e sector privado (Conselho da União Europeia, 2007, p. 2-3).

Para a persecução destes objetivos, são definidos quatro enquadramentos estratégicos, sendo o mais relevante, para a nossa análise, o relativo à paz e segurança, que encabeça estes enquadramentos e que visa, não só acatar uma cooperação estreita em questões de segurança, *peace-building*, resolução de conflitos e reconstrução pós-conflito, mas também de responder em conjunto a questões da “arena global” (p. 5-7).

Neste enquadramento é reafirmado o princípio de apropriação e, neste sentido, elabora a cooperação nesta área em torno da necessidade de apoiar a capacitação de África para responder às ameaças à segurança.

Relativamente estratégia regional que engloba o Mali, a Estratégia para a Segurança e Desenvolvimento do Sael³⁷, esta é adotada em março de 2011 e estabelece uma estratégia compreensiva para toda aquela região. Esta estratégia conta com quatro temas chave: a inseparabilidade entre segurança e desenvolvimento no Sael; a necessidade de maior cooperação regional; a necessidade de capacitação dos Estados da região; e o reconhecimento do papel a desempenhar pela UE.

Este documento aponta expressamente que os Estados para os quais se direciona esta estratégia são a Mauritânia, o Níger e o Mali (Serviço Europeu de Ação Externa, 2011, p. 1), sendo inclusivamente mencionada a instabilidade deste último, propondo um enquadramento para as futuras interações da UE nestes territórios com o objetivo de reforço da segurança e do desenvolvimento, de forma a reforçar a segurança e reduzir ameaças à própria UE.

O enquadramento estratégico definido especificamente para aquela região, reafirma os objetivos já determinados na Parceria UE-África, reiterando o foco do papel da UE como assessor dos esforços africanos, cujo princípio de apropriação prioriza, nomeadamente através da UA e CEDEAO, de forma a alcançar o desenvolvimento, a segurança, a estabilidade política, a coesão social e as oportunidades económicas e educativas da região.

Como já apontado, nem o Acordo de Cotonu, nem a Parceria África-UE, nem a Estratégia para a Segurança e Desenvolvimento do Sael referem diretamente a PCSD. Isto permite distinguir a operação no Mali dos objetivos traçados nestes documentos, pois o recurso à PCSD não advém de uma vinculação da UE em realizar este tipo de missões, mas

³⁷Disponível

em:https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/strategy_for_security_and_development_in_the_sahel_en_0.pdf.

sim na escolha, pela UE, de instrumentos da PCSD para alcançar os seus objetivos securitários na região, estes sim expressos nestes documentos.

Tal demonstra como, na persecução dos seus objetivos, a UE teve como âmbito de atuação o SI, não só se comprometendo com estes acordos, o que demonstra a sua intenção de agir como ator de segurança, mas também lançando missões através da PCSD para os alcançar, nos moldes da sua cultura de intervenção e da sua narrativa securitária.

3.3 RECONHECIMENTO

Analisado o preenchimento do requisito *Vontade*, debruçemo-nos sobre a análise do preenchimento do *Reconhecimento*. Esta análise permitir-nos-á verificar, por inferência, se a *Vontade* identificada foi efectivamente formulada, se a sua prossecução teve o SI como âmbito de atuação e se é reconhecida por terceiros como proveniente da entidade estudada. Desta forma, o Reconhecimento, enquanto requisito, permite-nos validar as ilações retiradas da análise a cada um dos componentes da *Vontade*.

Para o determinar, começaremos por identificar reações de outras entidades no SI aos objetivos e ambições demonstrados pela entidade estudada. De seguida, com recurso ao estudo de caso, focar-nos-emos no Estado intervencionado, o Mali, assim como em Estados terceiros e Organizações Internacionais.

É importante referir que o *Reconhecimento*, para estar munido de credibilidade, deve ser proveniente de atores internacionais. Mesmo que não consideremos Organizações Internacionais como atores e tenhamos como verdadeira fonte desse *Reconhecimento* os seus Estados constituintes, tal não descibiliza a proveniência do *Reconhecimento* vindo deste tipo de organizações. Vejamos, mesmo que consideremos que o Conselho de Segurança da ONU representa única e exclusivamente a opinião dos Estados que o compõe, e não a entidade ONU enquanto ator, tal não invalida como prova de *Reconhecimento*, uma Resolução aprovada neste conselho que pareça identificar a UE como ator. Tal, no mínimo, comprovará que os Estados que compõe o Conselho de Segurança o reconhecem.

Posto isto, reuniremos como indícios de reconhecimento da UE como ator de segurança, começando pelos acordos e parcerias por esta celebradas, onde esta seja identificada como uma das partes, celebrados com Estados terceiros.

Tendo em conta o objetivo da UE, de criar uma zona de estabilidade ao seu redor através de cooperações de desenvolvimento económico e social, devemos referir a Política Europeia de Vizinhança (PEV), que nasce em 2004 com base na comunicação “*Wider Europe-Neighbourhood*”, adotada pela Comissão no ano anterior (Comissão das Comunidades Europeias, 2003), que previa um aprofundamento da cooperação na prevenção e combate a ameaças securitárias comuns e um maior envolvimento político da UE na prevenção de conflitos e na gestão de crises, nomeadamente com apoio político à resolução de crises, seguida de possível uso dos instrumentos da UE em situações pós-conflito (Comissão das Comunidades Europeias, 2003, pág 11-12).

A PEV foi posteriormente crescendo, constituindo-se primariamente em relações bilaterais, com cada Estado terceiro, regionais (Este e Sul) e transfronteiriças, privilegiando o âmbito económico até à revisão da PEV de 2015 (Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, 2015), que veio reforçar a necessidade de estabilização da vizinhança, como resultado dos envolvimento da Rússia a Este e da “Primavera Árabe” a Sul.

Os principais modelos de acordos bilaterais provenientes da PEV são os Acordos de Associação (AA) que, apesar da forte índole económica e social, têm a segurança como objetivo patente, acompanhados de Planos de Ação da UE para reforçar a cooperação com cada país.³⁸

Nestes AA, a inclusão dos Estados-Membros difunde a presença da UE, pois apesar da distinção existente, são englobados na mesma “parte”, a par do Estado referido no acordo. No entanto, o estabelecimento de objetivos de cooperação na área de segurança é de salientar, enquadrados no estabelecimento de um diálogo político e na cooperação no âmbito da PESD, do qual o exemplo do AA com a Geórgia é bastante evidente³⁹. Um modelo semelhante aos AA é o dos Acordos de Associação e Estabilização, como aplicado no Kosovo⁴⁰.

³⁸ Informação disponibilizada online pela Comissão Europeia em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en.

³⁹ Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_agreement.pdf.

⁴⁰ Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/stabilisation_and_association_agreement_eng_0.pdf.

Há ainda duas modalidades de acordo internacionais que merecem destaque na nossa análise, pelo claro enquadramento na PCSD e pela menção da UE como parte, sem referência aos seus Estados-Membros: Os Acordos sobre os Estatutos das missões da PCSD e os Acordos de Enquadramento de Participação de Estados terceiros em missões da PCSD, seja em missões específicas, como o já referido acordo com a UE e a Suíça relativa à EUTM Mali ou o celebrado entre os EUA e a UE relativa à EuLex Kosovo, seja em quaisquer operações futuras, como os acordos nesse sentido assinados com a Austrália (Conselho da União Europeia, 2013e), Chile (Conselho da União Europeia, 2013f), EUA (Conselho da União Europeia, 2011), e outros 21 Estados de todas as regiões do globo. Ainda incluída nesta última definição, enquadram-se as “Trocas de Cartas” sobre o Estatuto da Missão, que funcionam como correspondentes dos Acordos de Enquadramento de Participação de Estados terceiros em missões da PCSD para as missões civis da PCSD.⁴¹

Estas duas modalidades de Acordo assumem uma relação formal entre o Estado terceiro e a UE, numa prova de reconhecimento desta enquanto ator de segurança internacional, que, nos casos em que são definidos enquadramentos de participação em gestão de crises, se apresenta como um compromisso que evidencia a perceção da UE, não como uma parceria benéfica num caso concreto, mas como um parceiro de longo prazo, valorizando o reconhecimento expresso por essa via.

Outra prova de reconhecimento pode ser encontrada nos convites dos Estados anfitriões das missões da PCSD, sem os quais estas missões, pela cultura estratégia já acima identificada à UE, não se realizariam. Estes convites são normalmente formalizados via ofício, endereçado à UE, transmitindo o consentimento da intervenção.

Vários foram os contornos até agora assumidos nestes consentimentos, desde o Estado anfitrião requer diretamente o auxílio desta, como no caso da EUTM Mali (Conselho da União Europeia, 2013a), ou requerer a extensão de uma intervenção que leve ao lançamento de nova missão, como no caso do pedido da República Central Africana para o prolongamento da presença da UE decorrente da EUFOR RCA, que levaria ao lançamento da EUMAM RCA (Conselho da União Europeia, 2015a) ou a, perante proposta apresentada pela

⁴¹ Exemplo da Troca de Cartas entre a União Europeia e a República Centro-Africana sobre o estatuto na República Centro-Africana da missão da PCSD da União Europeia de Consultoria na República Centro-Africana (EUMAM RCA), consultável em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22015A0428%2801%29>.

UE quanto ao lançamento de uma missão PCSD, o Estado anfitrião aceitar a intervenção, como no caso da EUBAM Líbia (Conselho da União Europeia, 2013d).

Outras formas de consentimento à intervenção servem também como provas de reconhecimento, como é o caso de autorizações dada pelo Conselho de Segurança da ONU perante propostas da UE, legitimando a intervenção, algo que sucedeu relativamente à missão EUFOR RCA e que foi reforçada pelo consentimento, posterior à Resolução, do Estado anfitrião (Conselho da União Europeia, 2014a), ou o apelo à intervenção da UE, igualmente via resolução do Conselho de Segurança, como na Resolução que levaria ao lançamento da EUTM Mali (Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, 2012). A isto podemos ainda acrescentar o apoio demonstrado por Organizações Internacionais a pedidos de intervenção, como aconteceu por parte da CEDEAO e da AU relativamente à intervenção no Mali (Okemuo, 2013, p. 236).

Mas não é só por via destes acordos que a UE estabelece uma relação com Estados terceiros que se observa reconhecimento, sendo um dos melhores exemplos de sucesso das relações internacionais da UE a expansão das delegações dos SEAE. Como componente externa do SEAE desde o Tratado de Lisboa, as 140 delegações e escritórios⁴² representam a UE em países terceiros e organizações internacionais, sob a autoridade do AR, garantindo os interesses desta entidade e coerência na diplomacia dos Estados-Membros (Helly et al., 2014).

Em países tidos como importantes para os interesses da UE, assim como nos países intervencionados, as delegações, apesar de muitas vezes não terem a estrutura ou o pessoal para o fazer eficazmente, mantêm o diálogo político com o país anfitrião e trabalham em coordenação com a missão da PCSD (Helly et al., 2014, p. 7). A este papel das delegações, em matérias relacionadas com as ações da UE enquanto ator de segurança, soma-se a importância destas como parte integral de uma estratégia compreensiva securitária, relacionadas com desenvolvimento e segurança. Isto é visível no seu trabalho de promoção do desenvolvimento e do combate à pobreza, que contribui igualmente para a capacitação dos sistemas de justiça, governança e segurança destes Estados (Helly & Galeazzi, 2014, p. 2).

O papel das delegações, como instrumentos de política externa da UE, estende-se ainda à monitorização e reporte nas fases iniciais de uma crise, ao apoio à decisão na fase de

⁴² Informação disponível em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/about/eu-delegations_en.

resposta à crise, nomeadamente contribuindo para a avaliação inicial, para a determinação da resposta adequada e na implementação de decisões e programas da UE no território. Servem igualmente como elemento importante no diálogo político e de segurança na resolução de conflitos e como observadores das negociações e da manutenção da paz (Helly & Galeazzi, 2014, p. 2).

Posto isto, o reconhecimento que evidenciamos encontra-se na mera existência destas delegações, na larga escala da sua expansão pelo mundo, que tem implícita a aceitação por parte do Estado anfitrião do estatuto da UE, que se faz representar, em questões de segurança, com recurso a estas delegações, cujas funções no âmbito de paz e segurança se encontram amplamente disseminadas, servindo de instrumentos ao diálogo nestas questões entre o Estado terceiro e a UE.

À existência destas delegações, acrescentamos ainda o destacamento de embaixadores de Estados terceiros à UE, cuja existência demonstra que os Estados creditados anteviram a necessidade de se fazer representar diplomaticamente na UE, o que reforça a ideia de reconhecimento desta entidade como ator.

Por último, as visitas oficiais de representantes às instituições, quer da entidade que se procura identificar como ator, quer dessa entidade às instituições de um ator, nomeadamente se questões securitárias estiverem na agenda destas visitas, será também tido como sinal de reconhecimento, por demonstrar como as relações com essa entidade são enquadradas numa lógica semelhante às que se esperariam das relações entre atores no SI.

Quando aglomeramos estas provas, verificamos que, por acordos regionais, bilaterais e transfronteiriços, por acordos de associação, por acordos decorrentes de missões da PCSD, pelos os pedidos, consentimentos e apelos a intervir por Estados terceiros intervencionados ou organizações internacionais e pela abrangência e ação das delegações, todos estes fruto da, ou implicados na, persecução de objetivos securitários da UE, deparamo-nos com a existência de relações tidas por esta entidade que demonstram reconhecimento, por terceiros, desta como ator de segurança internacional.

Perante esta constatação, recorreremos ao estudo de caso para procurar as provas de reconhecimento acima enunciadas.

Acordos e documentos estratégicos com contornos securitários já mencionados, como o Acordo de Cotonu e a Estratégia UE-África, incluíam o Mali, tendo a degradação da situação de segurança neste país levado a um maior envolvimento da UE.

Este é observável, em primeira instância, com o destaque dado a este Estado na Estratégia de Segurança e Desenvolvimento no Sahel de 2011 e seguidamente, com o início da crise, com a reabertura da atividade da Direcção-Geral da Ajuda Humanitária e da Protecção Civil da Comissão Europeia em Bamako em 2012.

Com o escalar do conflito e nas vésperas do lançamento da EUTM Mali, são proferidos os, já referidos, apelos à intervenção da UE pelo Conselho de Segurança da ONU nas Resoluções 2071 de 12 de outubro de 2012 (Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, 2012a) e pela Resolução 2085 de 20 de dezembro de 2012 (Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, 2012b), expressamente mencionando a UE. Estas foram reiteradas, pelo mesmo órgão, pela declaração de imprensa no dia 10 de janeiro de 2013 (Organização das Nações Unidas, 2013), a que se seguiu ao pedido de auxílio à UE do Presidente do governo provisório, Dioncounda Traoré, com o consentimento da CEDEAO e AU. Este pedido surge no seguimento do convite por este enviado, a 24 de dezembro 2012, consentindo o lançamento da missão (Conselho da União Europeia, 2013b, Considerando 1).

Com o lançamento da EUTM Mali, surgem exemplos das duas modalidades de acordos que havíamos identificado como mais relevantes.

Da primeira, há a apontar a realização do Acordo de Estatuto das Forças entre UE e Mali, aprovado pela Decisão 2013/178/PESC de 25 de fevereiro (Conselho da União Europeia, 2013c), e da segunda, temos como primeiro exemplo, de participação *ad-hoc*, o Acordo do Enquadramento de Participação entre a Confederação Suíça e a UE para a participação daquela na operação, antecedido de carta enviada a 18 de setembro de 2013 pelo Departamento Federal de Negócios Estrangeiros suíço, e como segundo exemplo, as participações da Geórgia, Montenegro, Sérvia e Albânia, decorrentes de Acordos de Associação existentes entre a UE e estes Estados (Gabinete de Relações Públicas da EUTM Mali, 2016).

Para além desta missão, a UE manteve o seu envolvimento para a resolução da crise no Mali, nomeadamente pela participação nos acordos de Ouagadougou de 18 de Junho de 2013, que estabeleceram um cessar fogo com o propósito de permitir a realização de

eleições presidenciais, pela missão de monitorização da UE para as eleições de 2013, pela coorganização, juntamente com a França, de uma conferência de doadores (que possibilitou a mobilização de 3,25 mil milhões de euros a investir no Mali, dos quais 523 milhões diretamente da UE), com a participação como mediador no Acordo para a Paz e Reconciliação do Mali do Processo de Argel, de 15 de maio de 2015⁴³, com o lançamento de uma missão civil, EUCAP Sahel Mali, que incluiu a respetiva Troca de Cartas quanto ao Estatuto da missão (dos seus agentes e instrutores civis)⁴⁴, no apoio à implementação do acordo de paz de 2015 e na cooperação resultante da implementação do Plano de Ação regional para o Sahel (2015-2020)⁴⁵, assim como os apoios ao desenvolvimento da DEVCO e o lançamento da missão do Programa de Apoio ao Reforço da Segurança das regiões de Mopti e Gao e à gestão de zonas fronteiriças, no âmbito do Fundo Fiduciário de Emergência da UE em favor de África, por parte da Comissão.⁴⁶

Como acordos bilaterais, foi acordado o Plano para Recuperação Sustentável do Mali 2013-2014⁴⁷, o Plano Indicativo Nacional UE-Mali para 2014-2020⁴⁸, assinado pela UE e República do Mali, que apesar de não abordar diretamente questões de segurança, fá-lo indiretamente, quer descrevendo essa vertente como um dos objetivos gerais da UE, quer pela orientação do documento para a consolidação do Estado de Direito e do objetivo de Desenvolvimento do Mali.

O papel da Delegação da UE no Mali foi igualmente relevante, sendo o acompanhamento da crise realizado cumulativamente pelo SEAE em Bruxelas, pelo Representante-Especial da UE para o Sael (proposto pela AR Catherine Ashton na sequência da crise no Mali) e pela Delegação do Mali, através do destacamento de membros da equipa do Representante-Especial para a Delegação (Helly & Galeazzi, 2014)⁴⁹, o que permitiu pragmatismo na orientação do processo de resolução de crise, mas que, ao mesmo tempo,

⁴³ Noticiado pela União Africana em: <https://au.int/en/newsevents/20150515> e comentado pela AR em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3266/dclaration-sur-la-signature-de-laccord-sur-le-mali-dans-le-cadre-du-processus-dalger_en (consultado a 13/06/2018).

⁴⁴ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22014A1129%2801%29>

⁴⁵ Informação consultável na página oficial da Delegação da UE no Mali em: https://eeas.europa.eu/delegations/mali/11062/mali-and-eu_en.

⁴⁶ Disponível em: https://ec.europa.eu/europeaid/projects/programme-support-enhanced-security-mopti-and-gao-regions-and-management-border-areas_en.

⁴⁷ Disponível em: <http://donor-conference-mali.eu/files/sites/default/files/Plan-Sustainable-Recovery-Mali.pdf>

⁴⁸ Disponível em: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pin-mali-fed11-2014_fr.pdf.

⁴⁹ Segundo estes autores, a intervenção no Mali levou a um aumento de pessoal na Delegação da UE de 45 para 600 pessoas, o que ilustra o uso da Delegação no contexto de resposta a crises.

tornou pouco claro este processo, nomeadamente relativamente ao papel de cada entidade de representação da UE (Helly & Galeazzi, 2014, p. 5).

Atualmente, encontram-se em curso uma série de projetos da UE no Mali, que abrangem a consolidação do Estado de Direito, a resolução de conflitos, renovação do sector de justiça, programas de apoio à sociedade civil, de relançamento da economia, de segurança, de construção de infraestruturas, entre outros, acompanhados pela Delegação da UE no Mali⁵⁰. A isto podemos acrescentar o estabelecimento da missão diplomática do Mali na UE, a 10 de janeiro de 2013, com Mamounou Touré como chefe de missão.⁵¹

Quanto a visitas oficiais relacionadas com a EUTM Mali, estas decorreram de parte a parte, começando pela presença de Tieman Hubert Coulibaly, Ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação Internacional do Mali, na reunião extraordinária do Conselho sobre o Mali, convocada pela AR Catherine Ashton e realizada a em 17 janeiro de 2013 (Europa.eu., 2013).

A 9 de dezembro de 2013, o Presidente da República do Mali, Ibrahim Boubakar Keïta, reúne com o Presidente do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy, salientando em conferência de imprensa a ação multifacetada da UE na reestruturação do exército e na ajuda humanitária, elogiando o papel da EUTM Mali.⁵²

No início do ano seguinte, dá-se a visita do Primeiro-ministro do Mali, Oumar Tatam Ly a Bruxelas, reunindo com o Presidente Herman Van Rompuy a 5 de fevereiro de 2014, tendo inclusivamente, em conferência de imprensa, realçado como dos objetivos da sua visita mostrar o “apreço do Presidente da República e do governo da república do Mali ao apoio prestado pela UE” descrevendo-o como um apoio multifacetado nas áreas de segurança, ajuda humanitária e de desenvolvimento, que havia permitido a capacitação do Mali para garantir a segurança e relançar a economia depois da crise, salientando particularmente a EUTM Mali⁵³.

⁵⁰ Projetos em curso, na página online da Delegação da UE no Mali, consultável em francês em: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/delegation_ue_mali_10.2017.pdf.

⁵¹ Seleccionando “mali” em: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/corps/index.cfm?go=search.search&missions=1.

⁵² Disponível em: <https://tvnewsroom.consilium.europa.eu/event/eu-mali-d6aa/press-statements-van-rompuy-president-of-mali-part-3>.

⁵³ Consultável em: <https://tvnewsroom.consilium.europa.eu/event/eu-mali-d6aa/press-statement-pm-of-mali#/event-media>.

No dia 19 desse mês, coube a Van Rompuy ser recebido por Ibrahim Boubacar Keïta que, em conferência de imprensa, reiterou a mensagem de apreço transmitida em Bruxelas por si, em dezembro, e dias antes, por Oumar Tatam Ly, reconhecendo “o apoio fabuloso, constante (e) multifacetado da UE” e destacando novamente a EUTM Mali “que forma o novo exército maliano” referindo os valores republicanos e de respeito pelos direitos humanos, que formam “um exército digno desse nome, o único (exército) que convém ao Estado com as ambições democráticas (do Mali)”⁵⁴.

Várias visitas oficiais decorreram entretanto, como a visita do, há altura, Primeiro-Ministro Moussa Mara a Bruxelas a 29 de setembro de 2014 para reunir com Van Rompuy⁵⁵, a visita de Abderrahmane Sylla, Ministro da Diáspora e Integração Africana do Mali à AR Federica Mogherini em 19 de maio de 2017⁵⁶, a visita de Federica Mogherini ao Mali, a 4 de junho de 2017, a quando da 3.ª reunião do G5 Sahel, tendo igualmente reunido com o Presidente Ibrahim Boubacar Keïta e com o Ministro dos Negócios Estrangeiros Abdoulaye Diop para discutir as relações bilaterais e os apoios da UE à estabilização, processo de paz, reconciliação nacional e desenvolvimento do Mali, tendo ainda visitado a EUTM Mali ⁵⁷.

Revisitando as provas de reconhecimento apontadas, verificamos que todas se aplicam à ação da UE no Mali, desde a inclusão deste país nos seus planos estratégicos de segurança, nos acordos bilaterais celebrados, no apelo, consentimento e convite à intervenção da UE por pelo Mali, na representação, quer da UE através da sua Delegação, quer do Mali fazendo-se representar diplomaticamente na UE e através de visitas oficiais de figuras de Estado do Mali a Bruxelas e de representantes da UE a este país, com discursos que sublinham, não o papel ou relevância dos Estados-Membros, mas da UE, como entidade que, na sua ação, contribui para a segurança do Mali.

Ainda podemos acrescentar provas provenientes de outras fontes, cuja relação com a UE face à crise no Mali denota um reconhecimento alargado do papel de ator internacional de segurança dado à UE, nomeadamente por organizações internacionais como a ONU (especialmente através do seu Conselho de Segurança), a UA e CEDEAO e por Estados

⁵⁴ Reunião e discurso consultáveis em: <https://tvnewsroom.consilium.europa.eu/event/eu-mali-d6aa/van-rompuy-meets-president-of-mali-press-statements-part-2#/event-media>.

⁵⁵ <https://tvnewsroom.consilium.europa.eu/event/eu-mali-d6aa/van-rompuy-meets-pm-of-mali1>.

⁵⁶ <https://tvnewsroom.consilium.europa.eu/event/eu-mali-d6aa/eu-hr-mogherini-receives-minister-of-malians-abroad-and-afri-1743a>

⁵⁷ Notícia do serviço de áudio visuais da Comissão, consultável em: <https://ec.europa.eu/avservices/photo/photoByReportage.cfm?ref=034573&sitelang=en>.

terceiros, como a Confederação Suíça, a Geórgia, Montenegro, a Sérvia e a Albânia, que pela sua atuação fruto dos Acordos de Associação, parecem não só permite reforçar a credibilidade deste tipo de Acordos, como realçar existência de reconhecimento da UE como ator internacional de segurança.

3.4 - ANÁLISE DOS RESULTADOS E REFLEXÃO PROSPETIVA

Aplicado o modelo proposto, é possível apontarmos para a validação da nossa hipótese de que a UE agiu como um ator internacional de segurança na sua intervenção do Mali. No entanto, esta validação, por si só, conta apenas parte do observado quanto à *security actorness* da UE.

Primeiro, procurámos verificar o preenchimento do requisito *Vontade*, procurando verificar o preenchimento dos seus três componentes: *Capacidade Institucional e Procedimental*; *Autonomia* e o SI como *Âmbito de Atuação*.

Nesse sentido, começámos por verificar que a UE possui *Capacidade Institucional e Procedimental*, decorrentes das instituições, órgãos e restantes estruturas criadas pelos tratados, com claras funções definidas e que elencámos. Ainda relativamente a este componente, passámos à apreciação da estabelecida sequência de ações procedimentais com vista a concretizar os objectivos definidos pelas suas instituições, garantindo a elaboração e persecução da *Vontade*, a que acrescentámos a análise do estudo de caso, comprovando que tal sucedeu relativamente à intervenção da UE no Mali.

De seguida, procurando perceber se a UE preenchia o componente de *Autonomia*, verificámos que, apesar de na PESC e na PCSD existir um maior controlo por parte de instituições compostas por representantes dos Estados-Membros, não só estas, pela prática, parecem agir em representação da UE (de que é exemplo a celebração de acordos internacionais), como permitem alguma influência de instituições de natureza comunitária, relativamente à qual destacámos o papel da AR e da Comissão.

Analisámos igualmente como a UE se apresenta, em diversos acordos, como uma parte distinta dos seus Estados-Membros, chegando mesmo a vinculá-los às suas decisões, mesmo que expressamente não lhes subscrevam. A isto adicionámos que, se parece existir

um conflito de culturas estratégicas dos Estados-Membros promotor de ineficácia ou inércia da UE, também parece estar constituída uma cultura estratégica própria desta entidade, onde atua na capacitação de Estados terceiros para que lidem com as suas questões internas, resguardando-se de conflitos diretos ou compromissos de grande dimensão operacional no terreno.

Apesar de estabelecermos este requisito como o menos conseguido por parte da UE, constatamos que, aquando da análise do estudo de caso, a UE foi capaz de demonstrar capacidade de agir enquanto tal, apresentando-se como uma entidade distinta e não como a “soma das suas partes”.

Em terceiro lugar, procurámos verificar se a UE estabelecia o SI como âmbito de atuação, onde verificámos claras intenções desta entidade em operar na arena internacional, em paridade com outros atores e, inclusivamente, almejando um papel de destaque neste palco. Tal foi verificado, não só pela ambição dos seus diversos conceitos estratégicos analisados, mas em como procura concretizar as intenções declaradas, celebrando acordos, intervindo externamente e cimentando uma rede de parcerias e cooperações internacionais relativas à segurança internacional.

Tendo observado o aparente preenchimento do requisito de *Vontade*, procurámos confirmar essas observações com o preenchimento do requisito de Reconhecimento, onde verificámos, quer através da celebração daquelas parcerias e cooperações internacionais; quer através do histórico de intervenções e dos instrumentos de diálogo de que estas decorrem, tanto por parte de Estados intervencionados, como por Estados terceiros que a estas se juntam ou por organizações internacionais que, neste âmbito, à UE se dirigem; e, por último, através das relações oficiais que estabelece, quer através da sua rede de Delegações e escritórios, quer pelas visitas oficiais e declarações dos representantes de Estados, realizados à, ou pela, UE. A isto acrescentámos a análise ao estudo de caso, verificando que todas estas provas de Reconhecimento se prepetuavam no caso específico da intervenção da UE no Mali.

Assim sendo, e resumindo, com recurso aos requisitos apresentados pelo modelo proposto, verificámos como a UE possui *Capacidade institucional e Procedimental* para formular a sua *Vontade* e que as usou na intervenção no Mali; que aparenta demonstrar, ainda que com fragilidades, *Autonomia* na sua *Vontade*; que a esta *Vontade* tem como *Âmbito de Atuação* o SI; e que, como vimos no Reconhecimento, é tida por atores do SI como um ator

internacional de segurança, quer num sentido lato, quer em especial na intervenção no Mali, onde os objetivos formulados e perseguidos tiveram o seu impacto intencional reconhecido, quer pelo Mali, quer por terceiros.

Perante o supramencionado, a aplicação do modelo de *actorness* proposto permite-nos diagnosticar *security actorness* e, por conseguinte, categorizar a UE como ator de segurança internacional, sendo o caso específico da intervenção no Mali, um claro exemplo desta capacidade de ator.

Todavia, a referida fragilidade do preenchimento do componente *Autonomia* deve ser mencionada. Como vimos, esta decorre do carácter intergovernamental da PESC e da PCSD, da necessidade de consenso unânime, da falta de coercibilidade de instituições que não são compostas por representantes dos Estados-Membros, da base de cooperação voluntária e das diferentes culturas estratégicas dos Estados-Membros. Estas condicionantes criam uma situação de *Autonomia* periclitante, que só não é totalmente afastada pelas salvaguardas presentes nos tratados e pelo costume da prática institucional, que os permitem contrabalançar, principalmente, através do papel da AR, da Comissão e do Parlamento Europeu.

O que daí resulta é uma dicotomia entre uma UE capaz de agir como uma entidade autónoma (como visto no caso da EUTM Mali) ou uma UE que serve de plataforma de exponenciação da perseguição dos interesses nacionais dos Estado-Membros, com o acordo e/ou conivência dos restantes (como na utilização dos recursos comunitários pela França na Operação Serval). Esta dicotomia parece ser fruto das circunstâncias existentes na formulação da *Vontade* da entidade, mais propriamente, se o estabelecimento de um objetivo estratégico comunitário colide, ou não, com um objetivo nacional de um, ou mais, Estados-Membros capazes de o perseguir sozinhos, desde que com o consentimento dos restantes.

Isto, leva-nos, curiosamente, a validar a hipótese colocada nesta dissertação de uma forma mais confortável do que nos é possível relativamente a dar uma resposta à nossa pergunta de partida. Se desde o início deste trabalho nos mostrámos relutantes com o diagnóstico de “ator em construção”, seremos, no entanto, obrigados a referir-mo-nos à UE como uma entidade em estado “intermitente” entre quando demonstra, e quando não demonstra, *security actorness*, diretamente e respetivamente correlacionado com quando consegue preencher, ou não, o componente *Autonomia* do requisito

Vontade.⁵⁸ Resumidamente, perante o preenchimento dos restantes requisitos, a UE parece ser um ator internacional de segurança, quando age autonomamente, não o sendo, quando tal não acontece.

É importante relembrar que a intermitência de *Autonomia*, neste caso, parece não estar relacionada a questões de coesão. No caso em que age com *Autonomia*, a falta de coesão traduz-se essencialmente no conflito entre as diferentes culturas estratégicas dos Estados-Membros, que tem como consequência uma cultura estratégica da UE relutante em realizar operações de grande escala ou de uma intervenção mais musculada, optando por missões de capacitação que permitam ao Estado intervencionado munir-se de condições para resolver, por si, conflitos internos. Tal, permite à UE apresentar *security actorness*, agindo como ator internacional de segurança, mas limita esta capacidade à de uma média-potência, ou seja, não é que não seja um ator internacional, apenas não o é de poder elevado.

Estas conclusões parecem ter sido identificadas pela própria UE, algo visível pela forma como tem problematizado a questão do futuro da sua segurança e defesa.

No discurso sobre o Estado da União de 2017 (Europa.eu., 2017), o presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, expressa o seu desejo de uma União mais preponderante no contexto internacional, propondo mais celeridade e a maioria qualificada para as decisões relativas a política externa, o estabelecimento do Fundo Europeu de Defesa e de uma cooperação estruturada permanente nesse domínio, apelando à necessidade de criar uma verdadeira União Europeia de Defesa.

Apenas três meses antes, em junho de 2017, a Comissão lançou o Documento de Reflexão sobre o Futuro da Defesa Europeia (Comissão Europeia, 2017), identificando as principais tendências estratégicas, políticas, económicas e tecnológicas, prevendo um aumento da cooperação europeia neste domínio e antecedendo três cenários principais: cooperação em segurança e defesa, segurança e defesa partilhada ou segurança e defesa comum.

À luz dos resultados obtidos neste trabalho, verificamos como muitos dos problemas aqui apontados foram referidos neste documento, do qual destacamos o desalinhamento das culturas estratégicas e o carácter voluntarista de contribuições, cujo diferente grau de

⁵⁸ Que nos evoca a dicotomia apresentada por Ginsberg (1999A, p. 22).

resolução tem por consequência prevista um aumento de capacidade de ação, visível no tipo de missões que cada um dos cenários prevê ser almejável pela UE.

Posto isto, proporíamos contribuir para esta reflexão prospetiva que a UE faz de si mesmo, com auxílio dos resultados obtidos na nossa análise, identificando na *Autonomia* o derradeiro ponto fraco da *security actorness* da UE. Tal exigiria, que se direccionassem as iniciativas de fortalecimento desta para a componente *Autonomia* do requisito *Vontade*, procurando substituir a “intermitência” identificada por uma capacidade de ator estável. Tal passaria por dar resposta às duas principais condicionantes, que aparentam estar relacionados com esta perda de autonomia, ou seja, a preponderância de um cariz intergovernamental na PCSD e o recurso à tomada de iniciativa nacional em detrimento de uma ação comunitária.

Relativamente à preponderância de um cariz intergovernamental, principal obstáculo ao preenchimento da componente *Autonomia* pela UE, a solução poderia passar, por um lado, pelo alargamento do leque de situações onde o voto por maioria qualificada pudesse ser usado, e por outro, pelo reforço, na PESC e PCSD, dos poderes de instituições de foro comunitário (não compostas por representantes dos Estados-Membros).

Quanto à iniciativa nacional dos Estados-Membros em detrimento de uma ação comunitária, poderiam ser tomadas medidas para inviabilizar os três principais motivos que apontámos para esta, nomeadamente a possibilidade de uso, para fins nacionais, de plataformas e recursos comunitários, a ação nacional de concretização de objetivos que não são contemplados ou prioritários na política externa comunitária, e a iniciativa nacional resultante da necessidade de perseguir objetivos cuja UE não seria capaz de perseguir com a eficácia desejada ou no tempo útil esperado.

Para responder ao primeiro, recomendar-se-ia o estabelecimento de instrumentos que vedassem o uso para fins nacionais de plataformas e recursos comunitários. É nesta utilização indevida de recursos que encontramos as principais afrontas à autonomia da UE provenientes da iniciativa nacional. No entanto, o combate a esta possibilidade poderia diminuir a capacidade de agir desta entidade por, sem esta “vantagem” na persecução de interesses nacionais, alguns Estados-Membros serem levados a, progressivamente, repensar a necessidade de participar na PCSD, nomeadamente se fosse mantido o carácter voluntário das participações.

Esta consequência seria contraproducente, pois uma entidade cuja *Vontade* é autónoma, mas sem capacidade de agir, é igualmente desprovida de *actorness*. Assim sendo, e conciliando com a resposta ao segundo motivo apontado, proporíamos convergir objetivos de política externa nacionais e comunitários, procurando a UE espelhar os objetivos estratégicos dos Estados-Membros na sua política externa, ao mesmo tempo que incentivava os Estados-Membros a adotarem os objetivos estratégicos da UE na sua política externa.

Esta homogeneização de política externa entre UE e Estados-Membros, desincentivaria a ação nacional individual, pelo menos por consequência da ausência na agenda europeia de objetivos nacionais relevantes.

Por fim, para dissuadir a iniciativa individual dos Estados-Membros fruto da descrença da possibilidade de uma resposta comunitária, eficaz e em tempo útil, a um determinado objetivo de política externa nacional, proporíamos aumentar a capacidade de ação, aqui sim, reforçando a coesão entre Estados-Membros, nomeadamente com a convergência de culturas estratégicas nacionais, que aliada à mencionada convergência de agendas, permitiria uma ação da UE que não se ficasse por um mínimo denominador comum de diversas visões distintas, mas pelo amplo denominador comum de entre perspetivas semelhantes de como definir ou perseguir objetivos estratégicos.

Estas recomendações não passariam necessariamente por medidas que provocassem alterações acentuadas na capacidade existente dos Estados-Membros em contribuir no processo de formulação de *Vontade*, (esta *Vontade* da UE pode sê-lo, aliás, só o será, se for formada pelo consenso entre as suas partes constituintes) antes, permitiria aos Estados-Membros manterem o seu papel decisório, munindo a UE de capacidade de ação.

II. CONCLUSÃO

Perante a necessidade de validar, ou não, a hipótese de que a UE agiu como um ator internacional de segurança na sua intervenção no Mali, procurámos encontrar as melhores ferramentas metodológicas para o efeito. Tal levou-nos a optar pelo recurso ao conceito de *actorness* pelo reconhecimento obtido junto da academia de que neste poderia estar a solução para a questão de como determinar um ator internacional, algo comprovado pelo número de trabalhos que sobre aquele se debruçaram.

Revisitados os principais autores deste conceito, a discussão em torno de qual o melhor modelo para o aplicar, assim como a ausência de um consenso em torno do mesmo, motivou-nos a propor, não só uma definição deste (capacidade de agir deliberadamente e de forma intencionalmente impactante no SI), como um enquadramento para o determinar em entidades-alvo, composto por dois requisitos: a *Vontade*, formada pelos componentes *Capacidade Institucional e Procedimental*, *Autonomia* e *Âmbito de Atuação*; e o *Reconhecimento*.

Assim sendo, aplicámos à UE este modelo de análise, usando como estudo de caso a intervenção da UE no Mali, procurando averiguar se a UE é um ator internacional de segurança, verificando se agiu como tal no Mali.

Aplicado o modelo, percebemos que a UE detém *Capacidade Institucional e Procedimental* para a formulação e persecução de objetivos, fruto de um leque institucional e de procedimental consolidado, utilizado e respeitado pelos intervenientes, assente nos seus documentos constituintes. Demonstrou igualmente possuir *Autonomia* na formulação da sua *Vontade*, em especial relativamente à missão EUTM Mali, a que se acrescenta uma clara definição do SI como *Âmbito de Atuação*, algo observável nos tratados, nos conceitos estratégicos e nas relações estabelecidas pela UE.

Por último, determinámos que se encontrava igualmente preenchido o requisito de *Reconhecimento*, fruto da análise das relações estabelecidas e acordos celebradas, tendo a UE sido reconhecida como ator internacional de segurança por atores terceiros no SI.

Perante estes resultados, vemos validada a hipótese que nos propusemos a analisar, tendo determinad, através da aplicação do modelo analítico proposto, que a UE é um ator agiu como ator internacional de segurança na intervenção no Mali. Tal, esperaríamos, garantiria por inferência uma resposta à nossa pergunta de partida.

No entanto, a inconsistência do componente *Autonomia*, leva-nos a um diagnóstico de um estatuto de ator que se verifica quando a UE é capaz de agir autonomamente (caso da EUTM Mali), mas que é possivelmente estrangida pelos Estados-Membros quando não vêm na primeira capacidade de agir eficaz ou atempadamente (ou mesmo com interesse de agir de todo) de acordo com os seus interesses nacionais. Nesse caso, os Estados-Membros ou ultrapassam a solução comunitária com a sua iniciativa individual, ou indo mais além, utilização recursos e ferramentas comunitárias para a persecução de objetivos estratégicos nacionais, desprovendo a UE de autonomia e tornando-a num fórum de Estados-Membros cujo propósito é o de servir como plataforma de exponenciação da persecução dos seus interesses nacionais. Tal, propomos, decorre de três motivos: Os Estados-Membros usarem a UE como plataforma de exponenciação da iniciativa nacional; os Estados-Membros não encontrarem os seus interesses nacionais espelhados nos objetivos de política externa da UE; Os Estados-Membros não reconheceram à UE capacidade de agir eficaz e atempadamente na persecução de objetivos partilhados.

Refletindo sobre o futuro e tendo em conta a ambição demonstrada, principalmente pelas instituições comunitárias, de que a UE se cimente como um ator internacional de segurança, os resultados obtidos evidenciam as fragilidades da UE que o impeem. Isto permite-nos apontar como possíveis soluções o reforço de poderes relevante de instituições não compostas por representantes de Estados-Membros na PCSD, principal entrave da autonomia da UE, e a criação medidas de desincentivo aos três motivos identificados de iniciativa nacional por oposição a uma solução comunitária. Estas medidas poderiam passar pelo estabelecimento de instrumentos que vedem o uso para fins nacionais de plataformas e recursos comunitários, a convergência de objetivos de política externa nacionais e da UE, e o aumento da capacidade de ação, que permitissem ganhos de eficácia e celeridade.

Assim, a UE já hoje se demonstra capaz de preencher os requisitos do modelo proposto de *actorness*, demonstrando *security actorness*, e, por conseguinte, capacidade de agir como ator de segurança internacional. No entanto, perante uma demonstração intermitente dessa capacidade, só com alguns avanços, para os quais esperamos ter

contribuído neste trabalho, pode, a UE, se cimentar no SI como um ator internacional de segurança.

Concluindo, terminariamos a presente dissertação salientando a necessidade de novas linhas de investigação do conceito de *actorness*, quer convidado qualquer investigador a recorrer ao modelo aqui proposto, quer através de novas propostas ou melhorias aos modelos existentes, contribuindo para a cimentação deste conceito como ferramenta analítica. Esta sugestão está em linha com o argumento que apresentámos da necessidade de priorizar a categorização de entidades no SI para as Relações Internacionais e para a qual esperamos ter contribuído.

A isto, acrescentaremos igualmente a sugestão de que em futuras investigações explorem quer o conceito de *Autonomia*, como possível solução para o aprofundamento da classificação de organizações internacionais, quer o conceito de *Vontade* aplicado a entidades no SI, pelos frutos possivelmente provenientes de visitar e atualizar elementos de teorias comportamentalistas aos mais recentes desenvolvimentos no estudo das Relações Internacionais.

III. BIBLIOGRAFIA

FONTES PRIMÁRIAS

Acordo de Cotonu (2000), Acordo de Parceira entre os estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a comunidade europeia e os seus Estados-Membros assinado em Cotonu, em 23 de junho de 2000, *Jornal Oficial da União Europeia*, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:eebc0bbc-f137-4565-952d-3e1ce81ee890.0009.04/DOC_2&format=PDF.

Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (2015) Revisão da Política Europeia de Vizinhança, Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, Ao comité Europeu Economico e Social e ao Comité das Regiões.

Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (2016a) “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”. Disponível em: http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf).

Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (2016b) Plano de Implementação de Segurança e Defesa. Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf.

Comissão das Comunidades Europeias (2003). Wider Europe - Neighbourhood: A new framework for relations with our eastern and southern neighbours. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Disponível em: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf.

Comissão Europeia (2017), Documento de Reflexão sobre o Futuro da Defesa Europeia, disponível em: https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-european-defence_en.

Conceição-Heldt, E. & Meunier, S. (2014) Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance, *Journal of European Public Policy*, 21:7, 961-979.

Conselho da União Europeia (2007) The Africa-EU Strategic Partnership, A Joint Africa-EU Strategy, Lisboa, 16344/07 (Presse 291).

Conselho da União Europeia (2009), Estratégia Europeia em Matéria de Segurança “*Uma Europa Segura Num Mundo Melhor*”, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

Conselho da União Europeia (2010), Decisão 2010/427/UE de 26 de julho de 2010. Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_decision_en.pdf.

Conselho da União Europeia (2011), Decisão 2011/318/PESC de 31 de março de 2011. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4084873e-e178-4010-9a83-962858d6c90c.0020.02/DOC_1&format=PDF.

Conselho da União Europeia (2013a), Decisão 2013/34/PESC de 17 janeiro de 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0034>.

Conselho da União Europeia (2013b), Decisão 2013/87/PESC de 18 fevereiro de 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0087>.

Conselho da União Europeia (2013c), Decisão 2013/178/PESC de 25 fevereiro de 2013. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:JOL_2013_106_R_0001_01.

Conselho da União Europeia (2013d), Decisão 2013/233/PESC de 22 maio de 2013. Disponível em <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/9752ca19-b6d9-4972-a6c8-02ef79cd9381/language-pt>.

Conselho da União Europeia (2013e), Decisão (UE) 2015/916 de 22 julho de 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32015D0916>.

Conselho da União Europeia (2013f), Decisão 2014/71/PESC de 18 novembro de 2013. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32014D0071>.

Conselho da União Europeia (2014a), Decisão 2014/73/PESC de 10 de fevereiro. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0073>.

Conselho da União Europeia (2014b), Decisão 2014/220/PESC de 15 de abril. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0220>.

Conselho da União Europeia (2014c), Decisão 2014/293/PESC de 15 de abril. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32014D0293>

Conselho da União Europeia (2015a), Decisão (PESC) 2015/78 de 19 de janeiro. Disponível em <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4fd40bfd-a072-11e4-872e-01aa75ed71a1/language-pt/format-PDFA1A>.

Conselho da União Europeia (2015b), Decisão (PESC) 2015/528 de 27 de março de 2015, disponível em: <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/5aae6872-d51b-11e4-9de8-01aa75ed71a1/language-pt>.

Conselho da União Europeia (2016), Decisão (PESC) 2016/446 de 23 de março de 2016. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2016/446/oj?locale=pt>.

Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (2012a), Resolução 2071 [sobre a situação no Mali] de 12 de outubro de 2012. S/RES/2071 (2012). disponível em: [http://undocs.org/S/RES/2071\(2012\)](http://undocs.org/S/RES/2071(2012)).

Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (2012b), Resolução 2085 [sobre a situação no Mali] de 20 de dezembro de 2012. S/RES/2085 (2012). disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2085%282012%29.

Europa.eu. (2011). *Conselho da União Europeia - PRESS RELEASES - Press release - 3076ª reunião do Conselho dos Negócios Estrangeiros*. [online] disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/120075.pdf.

Europa.eu. (2012a). *Conselho da União Europeia - PRESS RELEASES - Press release - 3183ª reunião do Conselho dos Negócios Estrangeiros*. [online] disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-345_en.htm.

Europa.eu. (2012b). *Conselho da União Europeia - PRESS RELEASES - Press release - 3191ª reunião do Conselho dos Negócios Estrangeiros*. [online] disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-419_en.htm.

Europa.eu. (2012c). *Conselho da União Europeia - PRESS RELEASES - Press release - 3209ª reunião do Conselho dos Negócios Estrangeiros*. [online] disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-516_en.htm.

Europa.eu. (2013). *Conselho da União Europeia - PRESS RELEASES - Press release - 3217ª reunião do Conselho dos Negócios Estrangeiros*. [online] disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-13-11_en.htm.

Europa.eu. (2017). *Comissão Europeia - PRESS RELEASES – Presidente Jean-Claude Juncker - Discurso do Estado da União de 2017*. 13 setembro de 2017. Bruxelas. [online] disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm.

Gabinete de Relações Públicas da EUTM Mali (2016). EUTM Mali: European Union Training Mission PressKit. Disponibilizado pelo Estado-Maior das Forças Armadas Portuguesas em: <https://www.emgfa.pt/documents/dc2148qst3mk.pdf> [consultado a 14 de março 2018].

Parlamento Europeu (2000), Conselho Europeu de Stª. Mª. Da Feira de 19 e 20 de junho de 2000: Conclusões da Presidência. [online]. disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm.

President of the European Commission (2017), Jean-Claude Juncker, State of the Union 2017, SPEECH/17/3165, consultado a 10/06/2018 em http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm.

Serviço Europeu de Ação Externa (2011). *Estratégia para o Desenvolvimento e Segurança do Sael*, disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/strategy_for_security_and_development_in_the_sael_en_0.pdf.

Organização das Nações Unidas (2013). *Conselho de Segurança - PRESS RELEASES - Press release on Mali*. 10 janeiro 2013. SC/10878-AFR/2502 [online] disponível em: <https://www.un.org/press/en/2013/sc10878.doc.htm>.

Tratado de Amesterdão que Altera o Tratado da União Europeia, Os Tratados que Constituem as Comunidades Europeias e alguns Atos Relativos a esses Tratados, 10 de novembro de 1997, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Luxemburgo. Disponível em: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf.

Tratado da União Europeia (Versão Consolidada), 13 de dezembro de 2007, Jornal Oficial da União Europeia, disponível em: http://publications.europa.eu/resource/ellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2.

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão Consolidada), 13 de dezembro de 2007, Jornal oficial da União Europeia, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>.

FONTES SECUNDÁRIAS

Brandão, A. P. (2010). O Tratado de Lisboa e a *Security Actorness* da UE. *Revista de Relações Internacionais*, (25), pp.49–63.

Brandão, A. P., (2015). O nexó interno-externo na narrativa securitária da União Europeia. *JANUS .NET* (e-journal of International Relations), 6(1), pp.1–20.

Allen, D. & Smith, M. (1990) ‘Western Europe’s presence in the contemporary international arena’, *Review of International Studies* 16(1): 19–37.

Coolsaet, R.; Biscop, S.; & Coelmont, J. (2013). Mali: Another European intervention without the EU? *Security Policy Brief*, (42), EGMONT - The Royal Institute for International Relations. Disponível em <http://www.egmontinstitute.be/mali-another-european-intervention-without-the-eu/>.

- Baylis, J. (2008), The Concepts of Security in International Relations. *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century*. 495-502. Springer, Berlin, Heidelberg.
- Bretherton, C., Vogler, J. (1999). *The European Union as a global actor*. London: Routledge.
- Bretherton, C. & Vogler, J. (2006). *The European Union as a global actor*. 2nd Ed. London: Routledge.
- Carrasco, C; Muguruza, C & Sánchez, R (2016) “Case study: Common Security and Defence Policy (CSDP)” Frame, Work Package, 10 (3), Comissão Europeia. Disponível em <http://www.fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2016/11/Deliverable-10.3.pdf>.
- Christopher Hill (1993). "The capability–expectations gap or conceptualising Europe's international role". *Journal of Common Market Studies*. 31 (3), 305–328.
- Cosgrove, C.A and Twitchett, K.J. (1970) ‘Part one: international organisations as actors’, in C.A. Cosgrove and K.J. Twitchett (eds), *The New International Actors. The United Nations and the European Economic Community*, 9–51. London: Macmillan St Martin’s Press.
- d'Errico, M.; Grazioli, F; Mellin, A. (2017) *The 2012 crisis in Mali and its implications on resilience and food security*, Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome. Disponível em <http://www.fao.org/3/a-i7560e.pdf>.
- Dagand, S. (2008). The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP, *European Security Review*, 37 (8). ISIS Europe.
- Dicke, R. (2014) The European Union Training Mission in Mali: A case study. *Croatian International Relations Review*. (De Gruyter). 20(71). 91-120.
- Djiré, M.; Sow, D.; Gakou, K.; & Camara, B. (2017). Assessing th EU's conflict prevention and Peacebuilding interventions in Mali. WOSCAP, disponível em: https://www.woscap.eu/documents/131298403/131299900/Deliverable+3.3_Mali+case+study+report_PU_11042017.pdf/f7c1ecba-4e7e-42ac-96a1-264bcf53f65a.

- Drieskens, E. (2016): Golden or gilded jubilee? A research agenda for actorness, *Journal of European Public Policy*, 24(10), 1534-1546. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2016.1225784> acessado a 06 novembro 2017.
- Ferreira-Pereira, L. C. (2008) The European Union, Africa and crisis management. In BARRINHA, A. (ed.). *Towards a Global Dimension: EU's Conflict Management in the Neighbourhood and beyond*. Lisboa: Friederich Erbert Foundation, 2008. 145 - 161
- Ferreira-Pereira, L. C., Vieira, A. V. G. & Melo, F. S. (2014). A União Europeia como Ator na Vizinhança do Leste: O Caso da Ucrânia. *Contexto Internacional*, 36(2), 487-517. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292014000200006>
- Giegerich, B. (2008). *European Military Crisis Management: Connecting Ambition and Reality*. London: Routledge.
- Ginsberg, R. H. (1999). Conceptualizing the European Union as an international actor: Narrowing the theoretical capability-expectations gap'. *Journal of Common Market Studies*, (37:3), 429-454.
- Ginsberg, R. H. (2001) *The European Union in international politics: Baptism by fire*. Rowman & Littlefield Publishers.Inc, U.S.A., New York.
- Groen, L. and Niemann, A. (2013). The European Union at the Copenhagen climate negotiations: a case of contested EU actorness and effectiveness, *International Relations* 27(3): 308-24.
- Haysom, S. (2014) "Security and humanitarian crisis in Mali: The role of regional organisations", HPG working paper, March 2014, Humanitarian Policy Group-Overseas Development Institute, London. Disponível em <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8829.pdf>.
- Helly, D. (2005). "Les modes d'action extérieure de l'Union européenne dans le Caucase du Sud". *Revue française de science politique*, 55 (2), 243-268.

- Helly, D. & Petiteville F. (2005). “*L’Union européenne, acteur international.*” Logique Politique, Paris: L’Harmattan.
- Helly, D. & Rocca, C. (2013). *The Mali crisis and Africa-Europe relations*. European Center for Development Policy Management. (52), Maastricht. Disponível em <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/BN-52-Mali-Crisis-Africa-Europe-Relations-2013.pdf>.
- Helly, D. et al (2014). *A closer look into EU’s external action frontline: Framing the challenges ahead for EU Delegations*. European Center for Development Policy Management (62). Maastricht. Disponível em : <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/BN-62-EU-External-Action-Challenges-EU-Delegations-2014.pdf>.
- Helly, D. & Galeazzi, G. (2014). *Planting seeds and breaking eggs: EU delegations dealing with peace and security: the Sahel case and beyond*. European Center for Development Policy Management.(70) Maastricht. Disponível em <http://ecdpm.org/publications/planting-seeds-breaking-eggs-eu-delegations-dealing-peace-security-sahel-case-beyond/>.
- Hey, Jeanne A K. (2003). “*Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior.*” Boulder, Lynne Rienner Publisher.inc.
- Hill, C. (1993). The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe’s international role. *Journal of Common Market Studies*, 31(3), 1993, 305–25.
- Jupille, J. and Caporaso, J.A. (1998) ‘States, agency and rules: the European Union in global environmental politics’, in C. Rhodes (ed.), *The European Union in the World Community*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 213–29.
- Koops, J. (2011). *The European Union as an Integrative Power: Assessing the EU s effective Multilateralism with NATO and the United Nations*. 1st ed. Brussels: VUB University Press. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Joachim_Koops2/publication/303805592_The_European_Union_as_an_Integrative_Power_Assessing_the_EU%27s_%27Effective_Multilateralism%27_towards_NATO_and_the_United_Nations/links/5753e89108ae02ac127

b2558/The-European-Union-as-an-Integrative-Power-Assessing-the-EUs-Effective-Multilateralism-towards-NATO-and-the-United-Nations.pdf.

- Legrand, J. (2017), The Role of the European Parliament in CSDP, *Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union*, compelled by Jochen Rehl, Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
- Mix, D. E. (2013). European Union: Foreign and Security Policy. Congressional research service. [CRS Report R1959]. Disponível em <https://www.everycrsreport.com/reports/R41959.html>.
- Niemann, A., & Bretherton, C. (2013). EU external policy at the crossroads: The challenge of actorness and effectiveness. *International Relations*, 27(3), 261–275. Disponível em <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0047117813497306>.
- Okemuo, G. (2013). The EU or France? The CSDP Mission in Mali. The consistency of the EU Africa policy. *Liverpool Law Rev*, 34(3), 217–240. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/262896167_The_EU_or_France_The_CSDP_Mission_in_Mali_the_Consistency_of_the_EU_Africa_policy.
- Ourbak, T. & Magnan, A.K. (2017) “The Paris Agreement and climate change negotiations: Small islands, big players” *Regional Environmental Change*. Springer Berlin Heidelberg, 1-7. Disponível em <https://www.springer.com/environment/global+change+-+climate+change/journal/10113>.
- Paasivirta, E., & Kuijper, P. (2005) “Does one size fit all?: The European Community and the responsibility of international organizations”. *Netherlands Yearbook of International Law*, 36(1), 169-226.
- Pietz, T. (2017) Flexibility and “Stabilization Actions”: EU Crisis Management One Year After the Global Strategy. Center for International Peace Operations [Policy Briefing - Setembro 2017]. disponível em http://mobil.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_Pietz_GSVP_Sept_2017_EN.pdf.

- Pirozzi, N. (2013). The EU's comprehensive approach to crisis management, *EU Crisis Management Papers Series*, Junho 2013, Ed. Giji Gya. DCAF. Bruxelas.
- Rekawek, K. & Terlikowski, M. (2013). EU CSDP in the light of the crisis in Mali", *Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*, [Bulletin No. 22 (475)]. Disponível em https://www.pism.pl/files/?id_plik=13087.
- Rehrl, J. & Glume, G. (2015), "How to Launch a CSDP Mission or Operation", Handbook on CSDP missions and operations: The Common Security and Defence Policy of the European Union, Vol I, 3rd Ed., compiled by Jochen Rehrl and Galia Glume, Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria. Vienna.
- Sari, A. (2008). "The conclusion of international agreements by the European Union in the context of the ESDP", *International & Comparative Law Quarterly*, Cambridge journals, 57 (1), 53-86.
- Scheler, R. (2014). The EU as a Global Actor: a Framework for Analysis. [Paper presented at the ECPR Graduate Student Conference, Section 09, Panel 100. The EU as a Global Actor, Innsbruck, 3 a 5 Julho] German Institute for International and Security Affairs, Berlin (SWP) [autorização de citação concedida pela autora].
- Sjöstedt, G. (1977). *The external role of the European Community*, Westmead: Saxon House.
- Shurkin, M.; Pezard, S.; & Zimmerman, S. R. (2017). *Mali's next battle: Improving counterterrorism capabilities*, RAND Corporation, Santa Monica, Calif.: RR-1241-OSD, 2017. DOI: 10.7249/RR1241. Disponível em https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1241.html.
- Strange, S. (2002). The declining authority of States, in Held and MacGrew (eds). *The global transformations reader: an introduction to the globalization debate*, 2nd edition, pp.127-134. Cambridge, Polity Press.
- Stroß, S. (2014). "One goal, many paths: The promotion of Policy Coherence for Development in EU policy formulation", Berlin: epubli GmbH. [e-book].
- Tardy, T. (2015). CSDP in action: What contribution to international security. *Chaillot Paper* (134), European Institute for Security Studies.

- Tardy, T. (2018). *Quo Vadis Civilian CSDP?*. Center for International Peace Operations, Policy Briefing, February 2018. Disponível em http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_PolicyBriefings_2018/ZIF_Policy_Briefing_Tardy_Quo_Vadis_CSDP_February_2018.pdf.
- Thomas, D. C. (2010), Still Punching below Its Weight? Coherence and Effectiveness in European Union Foreign Policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, (50) pp. 457-474. doi:10.1111/j.1468-5965.2011.02244.x.
- Thurston, A. (2013) ‘Mali: The disintegration of a “model African democracy”’, *Stability: International Journal of Security and Development*, 1 (2), Fevereiro, disponível em www.stabilityjournal.org/article/view/sta.aq.
- Wessel, R. A. & Hertog, L. (2012). EU foreign, security and defence policy: A competence-responsibility gap?”, M. Evans and P. Koutrakos (Eds.), *International Responsibility: EU and International Perspectives*, Oxford: Hart Publishing.
- Williams, Paul D. (2008) “*Security Studies: An Introduction*”, 1ª Ed. Routledge, New York.
- Xavier, A. I. & Rehr, J. (2017), “How to Launch a CSDP Mission or Operation”, *Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Vol I, 3rd Ed., compelled by Jochen Rehr, Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
- Zipperle, N. (2017). *EU International Agreements: An Analysis of Direct Effect and Judicial Review Pre- and Post-Lisbon*, [e-book], Springer, 2017.

RECURSOS ELETRÓNICOS

Comissão Europeia: <https://ec.europa.eu>

Estado-Maior das Forças Armadas: <https://www.emgfa.pt>

União Europeia: https://europa.eu/european-union/index_pt

Eur-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Organização das Nações Unidas: www.un.org

Recursos Audiovisuais da União Europeia: <https://tvnewsroom.consilium.europa.eu/>

The World Factbook, da Central Intelligence Agency (CIA):
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> a 12/11/2017

Treaties Office Database: <http://ec.europa.eu/world/agreements/default.home.do>

União Africana: <https://au.int/>